

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



PROGRAMME D'APPUI AUX REFORMES DU SECTEUR DE L'ENERGIE ET A LA GOUVERNANCE FINANCIERE (PARSEGF)

UNION DES COMORES

RAPPORT D'EVALUATION

NOVEMBRE 2012

Equipe d'évaluation	
	<p>Directeur sectoriel: M. I. LOBE NDOUMBE, Directeur, OSGE</p> <p>Directeur régional: M. S. KONE, Responsable, OREB</p> <p>Chef de division sectoriel: M. J. MUKETE, Chef de division, OSGE.2</p> <p>Chef d'équipe: M. M. MALLBERG, Macro-économiste en chef, EARC/OSGE.2</p>

DEPARTEMENT OSGE

TABLES DES MATIERES

I.	PROPOSITION	1
II.	CONTEXTE DU PAYS ET DU PROGRAMME.....	1
2.1.	Développements politiques, économiques et sociaux récents, contraintes, défis et perspectives.....	2
2.2.	Stratégie globale de développement et priorités de réformes à moyen terme.....	5
2.3.	Etat du portefeuille du Groupe de la Banque aux Comores.....	5
III.	JUSTIFICATION, ELEMENTS CLES DE LA CONCEPTION DU PROGRAMME ET DURABILITE.....	6
3.1.	Lien avec le DSP, évaluation de l'état de préparation du pays et éléments analytique sous-jacents.....	6
3.2.	Collaboration et coordination avec d'autres partenaires au développement.....	7
3.3.	Résultats et enseignements des opérations similaires précédentes	8
3.4.	Lien avec les opérations en cours de la Banque.....	9
3.5.	Avantage comparatif et valeur ajoutée de la Banque.....	9
3.6.	Application des principes de pratiques optimales en matière de conditionnalités	9
3.7.	Application de la politique de la BAD relative aux emprunts non-concessionnels	10
IV.	PROGRAMME PROPOSE ET RESULTATS ESCOMPTES.....	10
4.1.	But et objectifs du Programme.....	10
4.2.	Piliers, objectifs spécifiques et résultats escomptes du Programme	10
4.3.	Besoins de financement et dispositions relatives au financement	15
4.4.	Bénéficiaires du Programme	15
4.5.	Pauvreté et impacts sociaux, y compris le genre.....	15
4.6.	Changement climatique et environnement.....	16
V.	MISE EN ŒUVRE, SUIVI ET EVALUATION.....	16
5.1.	Dispositions relatives à la mise en œuvre	16
5.2.	Dispositions relatives au suivi et à l'évaluation.....	17
VI.	DOCUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITE LEGALE	17
6.1.	Document juridique.....	17
6.2.	Conditions préalables à l'intervention du Groupe de la Banque.....	17
6.3.	Respect des politiques du Groupe de la Banque	18
VII.	GESTION DES RISQUES	19
VIII.	RECOMMANDATIONS	19

Tableaux

Tableau 1 :	Matrice du cadre logique axé sur les résultats
Tableau 2 :	Indicateurs macro-économiques clés
Tableau 3 :	Conditions pour les opérations d'appui programmatique (OAP)
Tableau 4 :	Enseignements tirés des précédents opérations et reflétés dans la conception du PARSEGF
Tableau 5 :	Besoins de Financement

Annexes

Annexe 1 :	Lettre de politique de développement du PARSEGF
Annexe 2 :	Matrice des mesures du PARSEGF
Annexe 3 :	Note sur les relations entre le FMI et le pays
Annexe 4 :	Évolution récente des principaux indicateurs sociaux, macroéconomiques et financiers

Annexes techniques (AT)

Annexe technique 1 :	Indicateurs socio-économiques comparatifs
Annexe technique 2 :	Opérations financières consolidées des administrations publiques
Annexe technique 3 :	Analyse détaillée du risque fiduciaire
Annexe technique 4 :	Analyse du système de passation de marchés
Annexe technique 5 :	Résumé des notes du PEFA 2007
Annexe technique 6 :	Etat des lieux du secteur de l'énergie
Annexe technique 7 :	Dépenses publiques de santé et de l'éducation 2009-12
Annexe technique 8 :	Principaux progrès réalisés dans la mise en œuvre des OMD
Annexe technique 9 :	PARSEGF : Réalisations attendues et obtenues
Annexe technique 10 :	Aperçu des indicateurs de gouvernance et du climat des affaires
Annexe technique 11 :	Résumé du profil genre aux Comores
Annexe technique 12 :	Evaluation des politiques et institutions du pays (EPIP)
Annexe technique 13 :	Etat d'avancement de l'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE
Annexe technique 14 :	Liste des documents de référence
Annexe technique 15 :	Carte de l'Union des Comores

EQUIVALENCES MONETAIRES
(Septembre 2012)

1 UC	=	1,52 USD
1 UC	=	1,21 Euros
1 UC	=	593,75 KMF

ANNEE FISCALE
1^{er} Janvier au 31 Décembre

CALENDRIER DU PROGRAMME – PRINCIPALES ETAPES

Etapes	Calendrier
Approbation de la NCP par OpsCom	Août 2012
Approbation du programme par les Conseils	Décembre 2012
Entrée en vigueur du programme	Décembre 2012
Décaissement de la 1 ^{ère} tranche	Décembre 2012
Décaissement de la 2 ^{ème} tranche	Juin 2013
Achèvement du programme	Décembre 2013

SIGLES ET ABREVIATIONS

ABGE	Appui à la bonne gouvernance économique
AGID	Administration générale des impôts et des domaines
APLACO	Appui à la planification et à la coordination de l'aide extérieure
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
AT	Annexe technique
AVD	Analyse de la viabilité de la dette
BAD	Banque africaine de développement
BCC	Banque centrale des Comores
COMESA	Marché commun de l'Afrique Orientale et Australe
CM	Conseil des ministres
CMP	Code des marchés publics
CREF	Cellule technique permanente de suivi des réformes économiques et financières
DGI	Direction générale des impôts
DNCMP	Direction nationale de contrôle des marchés publics
DSP	Document de stratégie pays
EDA	Electricité d'Anjouan
EIM	Enquête intégrée auprès des ménages
EPIP	Evaluation des politiques et institutions pays
FAD	Fonds africain de développement
FEC	Facilité élargie de crédit
FEF	Facilité en faveur des Etats fragiles
FMI	Fonds monétaire international
GDC	Gouvernement de l'Union des Comores
GFP	Gestion des finances publiques
IADM	Initiative pour l'allègement de la dette multilatérale
IDE	Investissements directs étrangers
IDH	Indice de développement humain
IPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
KMF	Franc Comorien
KWH	Kilowatt-heure
LOFE	Loi sur les opérations financières de l'Etat
MA-MWE	Eau et électricité en comorien
OAP	Opérations d'appui programmatique
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PARAF	Projet d'appui au renforcement des administrations financières
PAREGF	Programme d'appui aux réformes économiques et à la gouvernance financière
PARSEGF	Programme d'appui aux réformes du secteur de l'énergie et à la gouvernance financière
PAT	Plan d'Actions Triennal
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>

PIB	■ Produit intérieur brut
PNE	■ Politique nationale de l'énergie
PNUD	■ Programme des Nations-Unies pour le développement
PRCI	■ Projet de renforcement des capacités institutionnelles
PTF	■ Partenaires techniques et financiers
SCH	■ Société comorienne des hydrocarbures
SCRP	■ Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
SR-GFP	■ Stratégie de réforme de la gestion des finances publiques
UC	■ Unité de compte
USD	■ Dollar américain
VAN	■ Valeur actuelle nette

FICHE D'INFORMATION SUR LE DON

INFORMATION SUR LE BENEFICIAIRE	
Donataire	Union des Comores
Organe d'exécution	Cellule technique permanente de suivi des réformes économiques et financières (CREF)
Titre du programme	Programme d'appui aux réformes du secteur de l'énergie et à la gouvernance financière (PARSEGF)
CONDITIONS DU DON	
Modalités	Don FAD sur les ressources de la Facilité en Faveur des Etats Fragiles (FEF)
Montant	2 millions d'Unités de compte (UC)
Nombre de tranches	2 tranches de 1 million d'UC qui seront décaissées respectivement en 2012 et 2013, après satisfaction par le donataire des conditions préalables spécifiques à chacune des tranches
FINANCEMENT PARALLELE DU PROGRAMME	
Banque Mondiale (2012)	5 millions d'USD

RESUME ANALYTIQUE DU PROGRAMME

Aperçu du programme	<ul style="list-style-type: none"> • Titre du programme : Programme d'appui aux réformes du secteur de l'énergie et à la gouvernance financière (PARSEGF) • Portée géographique : Nationale • Durée de mise œuvre : 2012-2013 • Coût du programme : 2 millions d'UC en don FEF • Type du programme : Programme d'appui budgétaire général
Contexte et justification	<p>L'Union des Comores se situe dans un contexte de sortie progressive d'une situation de fragilité. Toutefois, des progrès ont été réalisés et doivent être consolidés afin de réduire la fragilité dans toutes ces dimensions : économique, institutionnelle et financière. C'est dans ce cadre, que s'inscrit ce programme qui entend soutenir les efforts du Gouvernement Comorien, afin de créer les conditions d'une croissance inclusive et durable, à travers le développement du secteur de l'énergie, dont l'inefficacité reste la contrainte majeure pour l'économie du pays. Pour ce faire, le PARSEGF envisage d'apporter un appui aux réformes visant l'amélioration des performances et le développement du secteur de l'énergie, notamment dans le sous-secteur de l'électricité. Par ailleurs, ce soutien au secteur de l'énergie sera accompagné par des mesures qui tendent à améliorer la gestion des finances publiques pour ainsi contribuer à renforcer la capacité de l'Etat à gérer ce secteur. De plus, le PARSEGF est aligné à la Stratégie Pays de la Banque 2011-2015 et entend consolider les acquis du Programme d'appui aux réformes économiques et à la gouvernance financière (PAREGF), achevé en 2010. L'appui budgétaire qui sous-tend la présente opération, est en synergie avec celui de la Banque mondiale, et permettra aussi au Gouvernement de financer les actions prioritaires retenues dans sa stratégie de développement, pour un secteur de l'énergie plus performant, créant ainsi les conditions d'une diversification durable de l'économie. Le programme s'inscrit également dans le contexte de mise en œuvre de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE). En effet, les réformes appuyées par le PARSEGF sont harmonisées et complémentaires avec les mesures appuyées à travers l'IPTE. L'ensemble de ces mesures contribueront à la consolidation de l'Etat et à la dynamisation de l'économie; étapes indispensables pour une sortie graduelle de la situation de fragilité.</p>
Résultats du programme	<p>Le principal résultat escompté du programme est l'amélioration des performances et le développement du secteur de l'énergie. Il sera atteint grâce à : (a) la réalisation et l'adoption de l'audit organisationnel et stratégique d'EDA ; (b) la finalisation et l'adoption de l'audit organisationnel et stratégique de la MA-MWE ; (c) la restauration du bon fonctionnement des organes sociaux des entreprises publiques d'électricité, notamment la clarification et la précision des rôles des différents organes, la mise en place et l'opérationnalisation du conseil d'administration de la MA-MWE, la rationalisation et la simplification des procédures de nomination</p>

	des dirigeants de cette entreprise et l'exercice effectif de la tutelle ; (d) l'adoption et la mise en œuvre d'un plan global de réorganisation de la fonction commerciale de la MA-MWE ; (e) l'élaboration et l'adoption dans les conditions satisfaisantes, tant du point de vue de la forme que du contenu, d'un plan d'actions pour la mise en œuvre des recommandations pertinentes issues des audits organisationnels et stratégiques de la MA-MWE et d'EDA ; et (f) l'adoption d'une politique nationale de l'énergie à long terme. En outre, le programme contribuera à une meilleure gestion des finances publiques permettant à l'Etat d'améliorer sa gestion du secteur de l'énergie à travers : (a) l'opérationnalisation effective de l'AGID qui aura la charge d'assurer de manière exclusive l'administration de tous les impôts prévus dans le Code Général des Impôts; (b) le renforcement des capacités de la Brigade mixte impôts-douanes; (c) l'opérationnalisation de l'ARMP, de la DNCMP et des Cellules de Passation des Marchés des différents ministères; (d) la publication des appels d'offres et des attributions de marchés sur le site web de la CREF; et (e) la préparation et l'adoption d'une stratégie directionnelle et simple sur la gestion de la dette.
Avantage comparatif et valeur ajoutée de la Banque	Aux Comores, la Banque est un acteur majeur dans le domaine des réformes en matière de gouvernance économique et financière. Depuis la reprise des interventions des PTF aux Comores, en 2009, la Banque a mené à terme le PAREGF qui a permis au pays d'engager d'importantes réformes pour son développement économique et social contribuant ainsi à rétablir la capacité de l'Etat à remplir ses fonctions primaires. Par ailleurs, la principale valeur ajoutée de la Banque dans cette opération réside dans la combinaison entre le soutien aux réformes visant tant l'amélioration des performances du secteur de l'énergie que le renforcement de la GFP. Cette combinaison contribuera au développement du secteur de l'énergie, dont la faiblesse actuelle est l'une des contraintes majeures à la diversification de l'économie comorienne.
Développement institutionnel et accumulation du savoir	Le Programme contribuera au développement institutionnel et à l'accumulation du savoir dans le dispositif de soutien aux secteurs de l'énergie et dans le domaine des finances publiques. En effet, les leçons qui seront tirées de la mise en œuvre des mesures retenues serviront à améliorer l'approche de la Banque dans les domaines du développement du secteur de l'énergie et de la modernisation de la gestion des finances publiques.
Recommandations	Les Conseils sont invités à examiner et à approuver le programme d'appui budgétaire de deux (02) millions d'UC en faveur de l'Union des Comores, réparti en deux tranches d'un (01) million d'UC chacune, respectivement pour les années 2012 et 2013, selon les conditions précisées dans le présent rapport.

Tableau 1 : Matrice du cadre logique axé sur les résultats

Pays et titre du programme : Comores : Programme d'appui aux réformes du secteur de l'énergie et à la gouvernance financière (PARSEGF)							
But du programme : Contribuer à travers le développement du secteur de l'énergie à créer les conditions d'une croissance économique forte et favorable à une sortie graduelle du pays de sa situation de fragilité.							
Chaine des résultats			Indicateurs de performance			Moyens de vérification	Risques/mesures d'atténuation
			Indicateurs (inclus les ISC)	Situation de référence	Cible		
IMPACT	Impact: Diversification de l'économie et croissance inclusive et durable		Taux de croissance du PIB	2% en 2011	4% en 2014 et 2015	Données Ministère des Finances et du FMI	Risques généraux -R1 : Instabilité politique -R2 : Vulnérabilité de l'économie aux chocs exogènes
			Taux d'investissement privé (% PIB)	9,6% du PIB en 2011	11% et 11,4 % du PIB en 2014 et 2015		
			Proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté (%)	44,8% en 2004	27,3% en 2015		
EFFETS	Effet : Secteur de l'énergie plus performant et développé	E.1 : Secteur de l'énergie restructuré	Taux de facturation et taux d'encaissement de la MA-MWE	2011 : Taux de facturation : 55% et taux d'encaissement 58%	2013 : Taux de facturation : 70% et taux d'encaissement:80 %	Données Ministère des Finances et du FMI	Mesures d'atténuation -M1 : La nouvelle architecture institutionnelle permettra d'éviter les conflits de compétence et les tensions politiques au sommet de l'Etat -M2 : La poursuite des réformes dans le cadre du Programme soutenu par la FEC et d'autres PTF ainsi que la promotion des activités productives dans les secteurs porteurs de croissance tels que l'agriculture, pêche et tourisme permettront à l'économie de faire face aux chocs extérieurs
		E.2 : Espace budgétaire de l'Etat accru pour soutenir le développement du secteur de l'énergie	Ratio recettes fiscales /PIB	10,9% du PIB en 2011	Min 13% en 2013		
			% de marchés publics accordés à la suite d'un appel d'offres ouvert et conforme au Code des Marchés Publics	Information non disponible	Min 70% en 2013		
			VAN de la dette extérieure/exportations	239% en 2011	Max 86% en 2013		
PRODUITS	COMPOSANTE I – AMELIORATION DES PERFORMANCES ET DU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DE L'ENERGIE						
	I.1 – Amélioration des performances et de la gouvernance du secteur de l'énergie						
	Préparer, adopter en CM et mettre en œuvre un plan global de réorganisation de la fonction commerciale de la MAMWE		Plan global de réorganisation de la fonction commerciale de la MAMWE préparé et adopté en 2012	Pas de plan global de réorganisation de la fonction commerciale de la MAMWE	Le Plan est préparé et adopté en 2012 et mis en œuvre en 2013	Copie conforme du plan et du PV du CM l'adoptant.	
	Elaborer et adopter en CM une politique nationale de l'énergie (PNE) à long terme		Politique nationale de l'énergie	Absence de politique nationale de l'énergie	La PNE est finalisée et adoptée en CM en 2013	PV de la réunion du CM	
	Réaliser et adopter en CM l'audit organisationnel et stratégique d'EDA		Rapport d'audit organisationnel et stratégique d'EDA approuvé en CM	Absence d'audit organisationnel et stratégique d'EDA	Le rapport est finalisé et adopté en CM en 2013	PV de la réunion du CM	
	Finaliser et adopter en CM l'audit organisationnel stratégique de la MA-MWE		Rapport d'audit organisationnel et stratégique de la MA-MWE approuvé en CM	Absence d'audit organisationnel et stratégique de la MA-MWE	Le rapport est finalisé et adopté en CM en 2012	PV de la réunion du CM	
	Elaborer et adopter en CM dans les conditions satisfaisantes un plan d'actions pour la mise en œuvre des recommandations des audits organisationnels et stratégiques de la MA-MWE et d'EDA.		Plan d'actions des recommandations des audits de la MA-MWE et d'EDA	Pas de plan d'actions	Un plan d'actions est disponible en 2013	Copie du plan d'actions	

	Opérationnaliser les organes sociaux de la MA-MWE	Texte portant sur la nomination du Conseil d'Administration (CA) et PV des réunions dudit Conseil	Pas de CA	CA en place et opérationnel et min 2 réunions tenues en 2013	Texte portant sur la nomination du CA et PV de réunions	Coopération Française visent, tous à renforcer les capacités institutionnelles des administrations chargées de la mise en œuvre des réformes
	I.2. Renforcement de la gestion des finances publiques					
	Opérationnaliser l'Administration Générale des Impôts et des Domaines (AGID)	Décrets portant statut et organisation, attribution et fonctionnement de l'AGID	Absence d'une Administration des impôts unifiée et hiérarchisée, fonctionnelle	Adoption du Décret sur l'AGID en 2012 et dotation en moyens financiers, matériels et humains en 2013	Copie conforme du Décret et 1 rapport d'activité de l'AGID	-M4 : Le renforcement du contrôle interne avec la création de la Direction du Contrôle Financier et la mise en place de la Section des comptes pour le contrôle externe permettront de réduire le risque fiduciaire -M5 : Le processus IPPTE a été un catalyseur de réformes et le PARSEGF vise à contribuer à consolider les acquis de ces réformes. La réduction de la dette, à travers l'IPPTE, la hausse des recettes fiscales et la maîtrise des dépenses publiques vont contribuer à atténuer le risque de non soutenabilité des réformes. L'accent mis sur la consolidation de réformes en cours et sur des réformes conçues et appropriées par les autorités. -M6 : L'opposition aux réformes est atténuée par l'accent mis sur la transparence afin de promouvoir une perception d'équité dans la distribution des ressources entre l'Union et les îles. Une coordination améliorée en interne ainsi qu'un dialogue continu et coordonné entre les autorités et les PTF contribue aussi à atténuer ce risque.
	Renforcer les capacités de la Brigade Mixte Impôts-Douanes (BMID)	BMID formée et dotée de matériel	BMID peu formée et manquant de moyens	BMID formée et dotée de matériel en 2013	Copie des rapports de formation et PV de réception	
	Opérationnaliser l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) et les Cellules de Passation des Marchés des ministères	Nommer les Responsables et affecter du personnel à l'ARMP et à la DNCMP, production de rapports d'activité trimestriels par l'ARMP et la DNCMP en 2013	ARMP et DNCMP ne sont pas opérationnelles	Nommer des Responsables et affecter du personnel à l'ARMP et à la DNCMP, production de rapports d'activité trimestriels par l'ARMP et la DNCMP en 2013	Copies conformes de 3 rapports trimestriels de l'ARMP et de 3 rapports d'activité trimestriels de la DNCMP pour l'année 2013	
	Publier les appels d'offres et les attributions des marchés sur le site web de la CREF à partir de 1 ^{er} janvier 2013	Publication des appels d'offres et des attributions des marchés	Pas de publication	Les appels d'offres et des attributions des marchés sont publiés sur le site web de la CREF	Copie conforme de l'instruction de publication sur le site de la CREF et copies de l'écran du site web de la CREF	
	Préparer et adopter en CM une stratégie directionnelle et simple sur la gestion de la dette	Stratégie directionnelle et simple de la gestion de la dette	Pas de stratégie	Stratégie préparée et adoptée en CM en 2013	Copie conforme de la stratégie et le PV du CM l'adoptant.	
A C T I V I T É	- Signature de l'Accord de Don - Ouverture du compte spécial à la BCC - Mise en œuvre des réformes - Rapports d'exécution - Rapport d'achèvement				Ressources FEF : 2 millions d'UC Banque Mondiale : 5 millions d'USD	

**PROPOSITION ET RECOMMANDATION DE LA DIRECTION AUX CONSEILS
D'ADMINISTRATION DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT ET DU FONDS
AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT SUR UNE PROPOSITION DE DON A L'UNION DES
COMORES POUR LE FINANCEMENT DU PARSEGF**

I. PROPOSITION

1.1. La Direction soumet la proposition et la recommandation suivantes portant sur l'octroi d'un don de 2 millions d'UC sur le guichet du pilier I de la FEF à l'Union des Comores pour le financement du Programme d'appui aux réformes du secteur de l'énergie et à la gouvernance financière (PARSEGF) sur une période de deux années budgétaires (2012 à 2013). En effet, l'Union des Comores satisfait aux conditions d'éligibilité de la FEF, et est, à ce titre, considérée comme un Etat fragile. Il s'agit de la deuxième opération d'appui budgétaire général (ABG) de la Banque aux Comores et elle fait suite à une requête du Gouvernement de l'Union des Comores (GdC), datée du 21 août 2012. L'évaluation du programme a été menée en septembre 2012. La conception du programme a pris en compte les principes de bonnes pratiques en matière de conditionnalités et les directives opérationnelles de la FEF. Cette deuxième opération envisage d'apporter un appui aux réformes visant l'amélioration des performances et le développement du secteur de l'énergie, dont l'inefficacité actuelle, notamment dans le domaine de l'électricité, constitue une contrainte majeure à l'expansion et à la diversification de l'économie comorienne. Par ailleurs, le soutien au secteur de l'énergie sera accompagné de mesures visant à améliorer la gestion des finances publiques, pour d'une part, créer des conditions propices au développement du secteur de l'énergie, et d'autre part, consolider les acquis du Programme d'appui aux réformes économiques et à la gouvernance financière (PAREGF).

1.2. Le PARSEGF, qui est décrit dans la lettre de politique de développement (annexe 1), est aligné sur la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP), adoptée en septembre 2009 et qui couvre la période 2010-2014. La SCRП est le cadre de référence de la politique de développement économique du pays. Le PARSEGF est également conforme : (i) au DSP 2011-2015; (ii) à la stratégie à long terme de la Banque 2013-2022 ; (iii) aux orientations stratégiques et au Plan d'action en matière de gouvernance (GAP) de la Banque pour 2008-2012; et (iv) au pilier gouvernance de la stratégie à moyen terme de la Banque (2008-2012).

1.3. L'objectif de développement du programme est de contribuer à travers le développement du secteur de l'énergie à créer les conditions d'une croissance économique forte et favorable à une sortie graduelle du pays de sa situation de fragilité. L'objectif spécifique opérationnel est l'amélioration des performances et le développement du secteur de l'énergie, à travers des réformes visant à restructurer et à renforcer la gouvernance de ce secteur ainsi que la gestion des finances publiques (GFP). Les résultats attendus du PARSEGF sont: un secteur de l'énergie plus performant, créant ainsi les conditions d'une croissance économique inclusive et durable fondée sur l'équité et favorisant une sortie graduelle de la situation de fragilité dans laquelle se trouve encore le pays.

II. CONTEXTE DU PAYS ET DU PROGRAMME

2.1. Développements politiques, économiques et sociaux récents, contraintes, défis et perspectives

2.1.1. Au plan politique, après une décennie d'instabilité consécutive aux aspirations indépendantistes des trois îles¹ de l'Union des Comores, le pays vit, depuis peu, une période de relative stabilité politique. Suite à la résolution de la dernière crise séparatiste causée par l'île d'Anjouan en 2008, une nouvelle constitution, établissant un cadre juridique précis en matière de décentralisation et d'autonomisation des îles, a été adoptée en 2009. Par la suite, et grâce notamment à l'appui de l'Union Africaine, des élections présidentielles jugées équitables et transparentes ont pu être organisées en décembre 2010². Ces élections ont porté au pouvoir un nouveau Président et engendré une relative stabilité politique, propice à la mise en place de réformes structurelles profondes pour une sortie graduelle et durable de la situation de fragilité.

2.1.2. En dépit des progrès réalisés, les Comores restent un pays fragile. L'économie comorienne est caractérisée par une faible diversification, un secteur public prédominant, un secteur privé peu développé et un secteur de l'énergie peu performant et couplé à une faible gouvernance. De plus, malgré d'importantes réformes structurelles, notamment en matière de gestion des finances publiques, la gouvernance et les capacités institutionnelles de l'Etat demeurent insuffisantes pour favoriser une sortie durable de la situation de fragilité. La faible capacité financière de l'Etat, qui résulte notamment d'un faible niveau de recettes, d'une insuffisante maîtrise de la commande publique, et d'un niveau d'endettement élevé, explique en partie ses faiblesses et son incapacité à fournir les services de base essentiels, en particulier dans le secteur de l'énergie.

2.1.3. La croissance économique aux Comores n'a pas été suffisamment forte pour conduire à une amélioration substantielle du niveau de vie des populations. En moyenne, l'économie comorienne n'a enregistré, au cours de la période 2008-2011, qu'un taux de croissance réel du produit intérieur brut (PIB) de 1,92%, alors que le taux de croissance de la population demeure structurellement supérieur à 2%. En 2011, la croissance du PIB réel, qui est traditionnellement générée à environ 50% par l'agriculture et la pêche, est estimée à 2,2%, contre 2,1% en 2010. Cette très légère embellie économique est due à : (i) une bonne saison agricole, (ii) une hausse des transferts de fonds de la diaspora entraînant une reprise de la construction privée; et (iii) une augmentation des Investissements Directs Etrangers (IDE).

2.1.4. L'inflation est demeurée élevée compte tenu de l'environnement international peu favorable. Malgré la discipline imposée par la Zone Franc, dont fait partie l'Union des Comores, en moyenne, l'inflation s'est élevée, au cours de la période 2008-2011, à 5,25%. Le renchérissement des cours mondiaux des produits énergétiques et des denrées alimentaires importées en est la principale cause. Concernant spécifiquement l'année 2011, l'inflation est estimée à 6,8% (en moyenne annuelle).

2.1.5. La situation des finances publiques connaît une légère amélioration imputable aux réformes engagées par le GdC. Sur la période 2009-2011, les recettes publiques (dons exclus), bien que demeurant faibles, ont progressé de 15,8% en moyenne (13,9% du PIB en 2009, 16,1% en 2011) suite, notamment, à une meilleure organisation de l'administration fiscale et une meilleure collaboration entre les services des impôts et ceux des douanes. Ces progrès sont, en grande partie, les résultats de la mise en œuvre de la Stratégie de réforme de la gestion des finances publiques (SR-GFP) 2010-2019 et de son Plan

¹ Ces trois îles sont : Grande Comore, Anjouan et Mohéli.

² Les prochaines élections sont prévues en 2016.

d'actions triennal (PAT) 2010-2012, qui vise l'amélioration de la transparence et de l'efficacité du système de GFP. En 2011, le déficit primaire intérieur est ressorti à 1,4% (excluant les recettes non-fiscales ponctuelles) du PIB, contre 7 % en 2010. Toutefois, le déficit du compte courant extérieur s'est creusé passant de 5,4% du PIB en 2010 à 9% en 2011 sous l'effet de (i) la hausse des importations financées par les IDE, (ii) la hausse du prix des produits alimentaires et pétroliers importés ; et (iii) la baisse des appuis budgétaires des bailleurs de fonds, consécutive à la crise financière internationale.

2.1.6. De l'analyse de la viabilité de la dette (AVD), il ressort que les Comores sont toujours en situation de surendettement³. Les projections à fin 2012 indiquent que la valeur actuelle nette (VAN) de la dette extérieure contractée et garantie par l'Etat représenterait 86% des exportations des biens et services. Ce fort niveau d'endettement contraint considérablement les capacités de l'Etat à assurer la fourniture de services de base essentiels et à financer les secteurs sociaux ainsi que ses investissements stratégiques et prioritaires, y compris dans le secteur de l'énergie. En juillet 2010, les Comores ont atteint le Point de Décision au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE), conduisant ainsi à un premier allègement intérimaire de la dette de 48,4 millions d'USD. Le pays progresse, à présent, vers un allègement complet de la dette au titre de l'IPPTE et de l'Initiative pour l'allègement de la dette multilatérale (IADM). Après l'atteinte du point d'Achèvement prévue pour décembre 2012 (voir annexe technique (AT) 13), l'effacement de la dette pourrait, à moyen terme, contribuer à dégager des ressources supplémentaires pour engager des programmes favorables à la réduction de la pauvreté et aux secteurs sociaux.

2.1.7. Les perspectives macroéconomiques à moyen terme sont relativement positives. La croissance du PIB réel pourrait atteindre 2,5% en 2012 pour ensuite augmenter à 3,5% en 2013 et atteindre 4% d'ici 2014. Cette performance serait due (i) à une bonne tenue de

Tableau 2 : Indicateurs macro-économiques clés					
	2011	2012	2013	2014	2015
Croissance du PIB réel (%)	2,2	2,5	3,5	4,0	4,0
Inflation en % (moyenne annuelle)	6,8	6,0	4,3	3,4	3,3
Compte courant de la balance des paiements en % PIB	-9,0	-6,9	-7,3	-8,6	-7,7
Réserves officielles brutes (en mois d'importations)	6,4	7,2	7,4	7,3	7,3
Dépenses (% du PIB)	22	25,4	25,1	25,2	25
Masse salariale (% PIB)	8,5	8,00	7,6	7,3	7,00
Recettes dons inclus (% du PIB)	23,6	28,4	25,3	24,0	24,2
Recettes fiscales (% du PIB)	10,9	11,8	12,2	12,6	13
Dons et emprunts officiels (% PIB)	7,5	10,2	10,9	9,2	9,0

Source: Autorités Comoriennes/FMI, octobre 2012.

l'agriculture de subsistance; (ii) à un léger raffermissement de l'investissement direct étranger ; et (iii) à une intensification du réengagement technique et financier des principaux partenaires au développement. L'inflation (en moyenne annuelle) connaîtra une baisse de moins d'un point de pourcentage en 2012 (6%) par rapport à 2011 (6,8%), grâce notamment à une baisse du niveau des prix des produits importés. Un accroissement soutenu des recettes publiques et une discipline accrue en matière de dépenses devraient conduire à une réduction du déficit budgétaire primaire intérieur hors recettes exceptionnelles de citoyenneté économique⁴ en 2013 (-0,9% du PIB) et 2014 (-0,5% du PIB). Ces perspectives positives, résulteraient d'un suivi plus rigoureux des actions de mobilisations des recettes, d'un renforcement de l'administration fiscale et douanière ainsi que d'un meilleur encadrement des dépenses. Cependant, sous l'effet de la reprise des importations, de la modicité des exportations et de l'augmentation de l'aide extérieure, le déficit du compte extérieur courant, dons et transferts privés et officiels compris, devrait se creuser encore en 2013, pour atteindre 7,3% du PIB.

³ FMI, Rapports pays N°EBS/12/71, mai 2012, Tableau 1.

⁴ Ces recettes correspondent aux revenus provenant du programme relatif à la *Loi sur la citoyenneté économique* votée par le Parlement de l'Union le 27 décembre 2008. Cette loi vise à conférer la nationalité comorienne (moyennant le paiement d'un million de KMF, soit environ 3000 USD) à tout porteur de projet non-comorien investissant aux Comores.

2.1.8. Les performances de l'Union des Comores demeurent relativement faibles en matière de gouvernance. L'ensemble des six⁵ indicateurs de gouvernance publiés par la Banque Mondiale pour les Comores sont à des niveaux traditionnellement faibles. Cette situation est la résultante de la longue période de conflits politiques, qui a fragilisé l'Etat. En 2010, le pays était globalement classé entre le 1^{er} et le 34^{ème} centile, affichant son meilleur résultat pour « la voix citoyenne et responsabilité » et sa plus faible performance au niveau de « l'efficacité des pouvoirs publics ». En 2011, ces faiblesses au niveau de l'administration publique sont également reflétées par la note gouvernance de l'Evaluation des politiques et institutions pays (EPIP) de la Banque, qui se situe globalement à 2, et dont la plus mauvaise performance concerne la qualité de l'administration publique (voir AT 12).

2.1.9. Le secteur privé comorien est faiblement développé et entravé par plusieurs barrières. L'économie comorienne est dominée par le secteur public, qui concentre les principales entreprises stratégiques du pays. Par ailleurs, le développement du secteur privé comorien est entravé par plusieurs barrières à savoir: (i) le manque de main d'œuvre qualifiée, (ii) des dispositions réglementaires et administratives pas suffisamment favorables au climat des affaires; et (iii) une carence en matière d'infrastructures, particulièrement dans le domaine de l'énergie, qui amoindrit sa compétitivité et sa contribution à la croissance économique. En 2010 et 2011, l'investissement privé n'a représenté que 9,7 % et 9,5 % du PIB respectivement. Le pays est classé 157^{ème} sur 183 pays dans le rapport « Doing Business (DB)» de 2012 (voir AT 10).

2.1.10. La pauvreté reste persistante aux Comores. L'Indice du développement humain (IDH) n'était que de 0,433 en 2011⁶, plaçant le pays au 163^{ème} rang mondial sur 187 pays. En outre, selon les chiffres de l'enquête intégrée auprès des ménages (EIM) de 2004 qui constitue, actuellement, l'enquête de référence la plus récente, la pauvreté⁷ frapperait 44,8% de la population, notamment les jeunes. Concernant les femmes, 30,4 % d'entre elles vivraient au-dessous du seuil de pauvreté, contre 38,6 % pour les hommes. En effet, par rapport aux hommes, les femmes, qui représentent 47 % des chômeurs et qui dirigent 40,2% des ménages, reçoivent bien plus d'aides familiales, notamment en provenance de la diaspora. S'agissant de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), les progrès demeurent faibles et sont entravés par le manque d'investissements, notamment dans le domaine de l'énergie. A l'instar de la majorité des pays fragiles, il est peu probable que les OMD soient atteints en 2015 aux Comores (voir AT 7 et 8).

2.1.11. Plusieurs défis, parmi lesquels le développement le secteur de l'énergie, sont à relever pour mettre l'économie comorienne sur le chemin d'une croissance forte, inclusive et durable. Dans le cadre de la SCRP 2010-2014, parmi les principaux défis à relever par l'économie comorienne, en plus du besoin de poursuivre la réforme du système de GFP, figure en priorité la nécessité d'améliorer les performances et le développement du secteur de l'énergie, dont l'inefficacité constitue un des freins majeurs à la diversification de l'économie. En effet, aux Comores, le secteur de l'énergie est caractérisé par de graves lacunes, particulièrement dans le domaine de l'électricité. Plus précisément, les deux entreprises publiques du sous-secteur de l'électricité, à savoir : (i) la MA-MWE, qui gère l'électricité et l'eau à Grande Comore et Mohéli ; et (ii) la société d'électricité d'Anjouan (EDA), qui gère l'électricité à Anjouan, ne parviennent pas à assurer une fourniture d'électricité suffisante pour couvrir les besoins de la population et des opérateurs économiques. Cette situation est partiellement la conséquence du manque de maintenance et d'entretien du réseau électrique. A titre d'illustration, à Moroni, la capitale, l'électricité

⁵ Voix citoyenne et responsabilité, stabilité politique, efficacité des pouvoirs publics, qualité de la réglementation, état de droit et maîtrise de la corruption.

⁶ PNUD, Rapport sur le Développement Humain 2011 « Durabilité et Equité : Un meilleur avenir pour tous ».

⁷ La ligne de pauvreté retenue en 2004 est de 700 USD par tête par an soit environ 580 Euros et 285 144 KMF.

est disponible environ 8 heures par jour. Pour ce qui est des zones rurales, elles ne disposent d'électricité qu'environ 5 heures tous les 4 jours. Par ailleurs, le taux d'accès à l'électricité est d'environ 60% à Grande Comore, 50 % à Anjouan et seulement de 10 % à Mohéli. Bien que ces taux semblent globalement élevés, ils masquent des différences. En effet, l'accès à l'électricité est majoritairement réservé aux segments de la population la plus aisée.

2.1.12. En plus de la question liée à la disponibilité de l'électricité, se pose le problème de son coût. Aux Comores, les prix à la consommation de l'électricité sont les plus élevés de la région (le KWH revient à environ 0,421 USD). Cette situation est en partie la résultante des coûts très élevés des produits pétroliers⁸ nécessaires pour alimenter les centrales thermiques du pays⁹.

2.1.13. En outre, les deux entreprises publiques du sous-secteur de l'électricité sont confrontées à d'importants problèmes de gouvernance, de gestion interne et de fraude, qui fragilisent lourdement leur situation tant sur le plan financier qu'institutionnel et affectent négativement leurs performances. En conséquence, ce sous-secteur se trouve dans un état très précaire, et n'est pas capable de favoriser le développement du secteur privé et la diversification de l'économie comorienne, qui sont pourtant nécessaires pour une sortie progressive de la situation de fragilité.

2.2. Stratégie globale de développement et priorités de réformes à moyen terme

2.2.1. **Le cadre de développement global de l'Union des Comores est défini par la SCRP 2010-2014.** Cette stratégie est le fruit d'un long processus de concertation et participatif entre les pouvoirs publics, la société civile, le secteur privé et les bailleurs de fonds (y compris la Banque). La SCRP, qui contribue à la promotion de la stabilité macro-économique et budgétaire, vise deux grands objectifs, à savoir: (i) une croissance économique forte et (ii) la réduction durable de la pauvreté et des inégalités. Pour y parvenir, elle s'appuie sur six axes stratégiques qui sont: (i) stabiliser l'économie et établir les bases d'une croissance accélérée et durable fondée sur l'équité; (ii) renforcer les secteurs porteurs en mettant l'accent sur le renforcement institutionnel et une participation accrue des opérateurs économiques; (iii) renforcer la gouvernance et la cohésion sociale; (iv) améliorer l'état sanitaire de la population; (v) développer l'éducation et la formation professionnelle en vue d'améliorer le capital humain; et (vi) promouvoir la durabilité de l'environnement et la sûreté nationale.

2.3. Etat du portefeuille du Groupe de la Banque aux Comores

2.3.1. **Au 1^{er} septembre 2012, le portefeuille de la Banque aux Comores compte 3 opérations en cours pour un montant total de 15,87 millions d'UC.** En termes d'engagements, les opérations de la Banque aux Comores se répartissent comme suit : 63,11% dans le secteur de l'eau et l'assainissement et 36,89% dans le multi-secteur (gouvernance économique et financière). Le taux de décaissement du portefeuille s'élève à 24,2% et sa performance globale est de 2,09 sur 3. Par ailleurs, les projets potentiellement à problèmes et les engagements à risque représentent, respectivement, 33,33% et 63,11 % du portefeuille. Pour pallier cette situation, un plan d'amélioration du portefeuille est en cours d'exécution (voir Annexe 4 du DSP 2011-2015).

⁸ Ces coûts sont définis par des contrats de longue durée en défaveur des autorités comoriennes.

⁹ L'essentiel de l'électricité produite aux Comores provient de centrales thermiques alimentées par des groupes électrogènes.

III. JUSTIFICATION, ELEMENTS CLES DE LA CONCEPTION DU PROGRAMME ET DURABILITE

3.1. Lien avec le DSP, évaluation de l'état de préparation du pays et éléments analytique sous-jacents

3.1.1. **Lien avec le DSP.** Le PARSEGF est aligné sur les trois premiers axes de la SCRP 2010-2014 cités au §2.2.1. Il est également en cohérence avec l'unique pilier du DSP 2011-2015 qui s'intitule « le développement du secteur de l'énergie en soutien à la diversification de l'économie » et prévoit une intervention dans le sous-secteur de l'électricité à travers un projet d'investissement et un appui budgétaire. Dans le cadre de ce pilier, le DSP prévoit également l'extension de l'appui de la Banque au GdC dans ses efforts visant à améliorer la gouvernance économique, à travers notamment le soutien aux réformes structurelles et le renforcement de la gestion des finances publiques.

3.1.2. La mise en œuvre du PARSEGF contribuera à l'atteinte de l'objectif du DSP en soutenant des réformes structurelles aussi bien dans le domaine de l'énergie que dans celui des finances publiques. S'agissant des réformes de GFP prévues, elles permettront d'améliorer la marge budgétaire de l'Etat, et donc sa capacité à fournir les services de base essentiels aux populations en général, et en particulier dans le secteur de l'énergie.

3.1.3. **Lien avec les stratégies du Groupe de la Banque.** Le programme proposé est aussi aligné sur la stratégie à long terme de la Banque (2013-2022), qui vise « l'amélioration de la qualité de la croissance, à travers l'appui fourni à l'Afrique pour la réalisation d'une croissance plus inclusive et pour assurer sa transition vers une croissance plus verte ». En effet, le développement du secteur de l'énergie visé par le présent programme profitera à l'ensemble de la population comorienne et se fera en tenant compte des préoccupations liées à la préservation des ressources naturelles, à travers l'adoption d'une politique nationale de l'énergie à long terme intégrant les questions environnementales. En outre, ce programme est en harmonie avec le Plan d'action pour la gouvernance (GAP, 2008-2012), qui met l'accent, entre autres, sur la gestion des finances publiques. Le PARSEGF est également aligné sur la Politique du secteur de l'énergie de la Banque.

3.1.4. **Evaluation de l'état de préparation du pays et conformité à la Politique de sauvegarde de la Banque.** Comme indiqué dans le tableau ci-après, les Comores présentent les principales caractéristiques requises pour une opération d'appui budgétaire général.

Tableau 3 : Conditions pour les Operations d'Appui Programmatique	
Prérequis	Commentaires
Engagement du Gouvernement pour la réduction de la pauvreté	L'engagement du GdC à réduire durablement la pauvreté a été concrétisé par l'adoption, en septembre 2009, et la mise en œuvre d'une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté pour la période 2010-2014. La SCRP a été élaborée avec la participation active de tous les acteurs nationaux et en concertation avec les PTF. Elle vise deux grands objectifs, à savoir (i) une croissance économique forte et (ii) la réduction de la pauvreté et des inégalités. Sa mise en œuvre suit son cours bien que les résultats atteints soient au deçà des prévisions initiales. S'agissant de son suivi, il est assuré régulièrement par le Gouvernement à l'aide d'indicateurs spécifiques à chaque axe stratégique et de revues périodiques.
Stabilité macro-économique	Depuis la reprise de la coopération avec les bailleurs de fonds, la situation macro-économique s'est progressivement améliorée. Avec la conclusion, en 2009, d'un programme avec le FMI, dans le cadre de la Facilité élargie de crédit (FEC), le Gouvernement s'est résolument engagé dans la voie des réformes. Ce programme a permis de définir un cadre macro-économique et financier viable pour la période 2010-2012. La 3 ^{ème} revue de la FEC de juin 2012, a mis en exergue les importantes améliorations macroéconomiques structurelles effectuées. Cependant, afin de permettre l'atteinte de l'ensemble des objectifs fixés, le programme a été étendu jusqu'en décembre 2013. La 4 ^{ème} revue de la FEC, réalisée en septembre 2012, est concluante et devrait contribuer à l'atteinte du point d'achèvement de l'IPTE en décembre 2012.

Evaluation du risque fiduciaire	A la suite du Rapport PEFA de 2007 et du rapport du FMI de novembre 2011 sur l'évaluation de la gestion des finances publiques, un certain nombre de faiblesses ont été relevées dans les domaines de la passation des marchés, de la gestion budgétaire et des contrôles internes et externes des transactions de l'Etat. Pour remédier à ces lacunes, une série de recommandations ont été formulées et une stratégie de réformes 2010-19 a été préparée (avec l'appui de la Banque), et adoptée. Plusieurs des mesures de cette stratégie ont été mises en œuvre, notamment avec l'appui du Projet de renforcement des capacités institutionnelles (PRCI) financé par la Banque, ou sont en cours d'exécution, telle que la réforme du système de passation des marchés publics. En outre, cette dernière sera également appuyée dans le cadre du PARSEGF. Par ailleurs, un cadre de gestion du risque fiduciaire a été élaboré et la Banque assurera le suivi des mesures d'atténuation des risques identifiés.
Stabilité politique	Après la fin de la crise séparatiste de l'île d'Anjouan de 1997, l'adoption de la Constitution de 2001 avait instauré un cadre institutionnel où chaque île a son président, ses ministres et son assemblée de députés ; la présidence du pays étant assurée, à tour de rôle, par un élu de chaque île. En raison de la lourdeur administrative et financière de ce système, et des nombreux conflits de compétences qu'il a provoqué, un référendum constitutionnel a été organisé en mai 2009. Ce changement a donné naissance à un nouveau cadre institutionnel où la présidence de l'Union reste tournante, mais où chaque île est dirigée par un gouverneur, assisté de commissaires en nombre limité et d'une assemblée de conseillers également en nombre limité. Après le départ du Président Ahmed Sambi, originaire de l'île d'Anjouan, et qui avait tenté de prolonger son mandat, de nouvelles élections présidentielles, ont été organisées le 27 décembre 2010 avec le soutien de l'Union Africaine. Ces élections, qui ont été jugées transparentes et justes, ont été remportées par Ikililou Dhoinine, originaire de l'île de Mohéli. Dès lors, malgré la persistance de certains conflits inter-îles, la constitution du nouveau gouvernement contribue au processus de stabilisation politique et de sortie de la situation de fragilité.
Harmonisation	La collaboration entre les bailleurs de fonds intervenant aux Comores n'est pas encore institutionnalisée à travers un cadre formel. Le PNUD assure, de manière informelle, la coordination entre les différents bailleurs de fonds. Toutefois, il existe un solide partenariat entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement depuis la création du comité stratégique de coordination de l'aide au développement en 2009.

3.1.5. Travaux et bases analytiques. Plusieurs travaux réalisés (voir AT 14) par le Gouvernement, la Banque et d'autres PTF ont servi à la conception du présent programme. Dans le domaine de l'énergie, il s'agit notamment de : (i) la politique de l'énergie électrique et des produits pétroliers de l'Union des Comores (mai 2012) ; (ii) les résultats préliminaires de l'élaboration d'une stratégie sectorielle de l'énergie aux Comores (mai 2012) ; (iii) les travaux préliminaires du rapport d'audit organisationnel et stratégique de la Ma-MWE réalisé avec l'assistance de la Banque (septembre 2012). Pour ce qui est de la gestion des finances publiques, le programme s'est fondé sur (i) la Stratégie de réformes de la gestion des finances publiques 2010-2019 et son Plan d'actions triennal 2010-2012; (ii) le dernier rapport PEFA (2007) ; (iii) une étude sur la gestion de la dette (juin 2012). Par ailleurs, plusieurs autres études et enquêtes ont été également prises en compte dans la formulation du programme, parmi lesquelles : (i) le diagnostic préliminaire sur les sources de la croissance aux Comores (2010) ; (ii) l'enquête intégrée auprès des ménages (2004) ; (iii) le profil genre de l'Union des Comores réalisé par la Banque (2009); et (iv) l'évaluation de l'assistance de la BAD aux États fragiles (2012). Les principales recommandations de ces études ont porté sur : (i) la nécessité de lever les contraintes liées à la non-disponibilité de l'énergie électrique, qui entrave le développement de l'investissement privé et la diversification économique ; (ii) l'importance d'accompagner les mesures du redressement du secteur de l'énergie avec des réformes de GFP visant à renforcer la capacité de l'Etat et sa marge budgétaire, afin de lui permettre d'être en mesure de financer les réformes et les investissements stratégiques, en particulier dans le secteur de l'énergie.

3.2. Collaboration et coordination avec d'autres partenaires au développement

3.2.1. Aux Comores, le Gouvernement collabore activement avec les partenaires au développement¹⁰. Il existe un solide partenariat entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement des Comores depuis la reprise, en 2009, de la coopération avec les PTF. Le décret présidentiel N°09-062/PR du 23 mai 2009 consacre la mise en place du comité stratégique de coordination de l'aide au

¹⁰ Ces deux dernières années, les Comores ont bénéficié aussi d'aides financières de la part des pays du Golfe comme le Qatar.

développement. Cet organe est opérationnel et fonctionne sous la responsabilité du Commissariat général au plan. Néanmoins, la collaboration entre les bailleurs de fonds intervenant dans le pays n'est, cependant, pas encore consacrée par un accord formel. Ainsi, le PNUD assure, de manière informelle, la coordination entre les partenaires au développement afin d'harmoniser les différentes interventions dans le pays. Les domaines d'intervention de chaque PTF se résume de la manière suivante: (i) gouvernance/finances publiques: BAD, Banque mondiale, FMI et UE; (ii) transport: UE et Chine; (iii) secteurs sociaux: Banque mondiale; Nations-Unies, UE, BID, France, Japon; (iv) agriculture et pêche: France et Japon; (v) eau et assainissement: BAD et France; et (vi) énergie: BAD, Banque mondiale et UE.

3.2.2. La présente opération a été conçue en étroite collaboration avec les autres PTF. Dans le cadre de la formulation du PARSEGF, plusieurs bailleurs de fonds ont été rencontrés et consultés, notamment : (i) la Banque mondiale en ce qui concerne la restructuration du secteur de l'énergie¹¹ et l'amélioration de la GFP¹²; (ii) l'Union Européenne pour les aspects liés à la réforme du secteur de l'énergie ; (iii) le FMI en ce qui concerne le cadre macro-économique. Le PARSEGF prend également en compte le programme de réformes appuyé à travers l'IPPTE et qui vise des réformes dans la GFP.

3.3. Résultats et enseignements des opérations similaires précédentes

3.3.1. Enseignement tirés des opérations similaires précédentes: En 2009, dans un contexte de reprise de la collaboration entre les bailleurs de fonds et les Comores, la Banque a financé une opération d'appui budgétaire (le PAREGF) portant sur la période 2009-2010. Ce programme, qui s'est achevé, a visé (i) l'amélioration de la GFP ; et (ii) la rationalisation du processus de mise en œuvre des réformes. Bien que ses résultats aient été mitigés¹³, le PAREGF a permis de jeter les bases du processus d'amélioration progressive des capacités de l'Etat, qu'entend poursuivre le PARSEGF. Le tableau ci-après présente les principaux enseignements tirés du PAREGF et leur prise en compte dans la formulation du PARSEGF.

Tableau 4 : Enseignements tirés des précédents opérations et reflétés dans la conception du PARSEGF

Principales leçons PAREGF	Prise en compte dans le PARSEGF
Les objectifs du PAREGF étaient trop ambitieux et sa conception n'a pas suffisamment pris en compte les délais pour la mise en œuvre des réformes.	Les objectifs du PARSEGF sont ciblés, réalistes et tiennent compte des capacités institutionnelles de l'administration comorienne, notamment celle de la CREF qui assurera le suivi de la mise en œuvre des réformes.
Les opérations d'appui budgétaire dans les Etats fragiles sont des instruments importants de dialogue et qui permettent d'orienter, de façon dynamique, les réformes entreprises dans les domaines jugés prioritaires pour la réduction de la pauvreté et la création d'une croissance forte et inclusive.	Le PARSEGF s'inscrit dans cette approche en appuyant le Gouvernement dans son effort de restructuration du secteur de l'énergie et d'amélioration de la GFP, éléments indispensables pour créer une croissance durable et favorable à l'ensemble de la population comorienne.
La mise en œuvre d'appuis institutionnels en parallèle avec les appuis budgétaires est un puissant levier, puisqu'elle permet de renforcer les capacités techniques et opérationnelles des administrations nationales chargées de la mise en œuvre des réformes.	Les activités de l'appui institutionnel de la Banque, actuellement en cours d'exécution (le PRCI), contribue au renforcement des capacités des structures chargées de la mise en œuvre des réformes de GFP prévues par le PARSEGF (voir également § 3.4)

¹¹ L'appui Budgétaire de la Banque mondiale, qui est en préparation, concernera également le secteur de l'énergie

¹² Actuellement, à travers un projet d'appui institutionnel, nommé Appui à la Bonne Gouvernance Economique (ABGE), et la préparation d'un appui budgétaire, la Banque Mondiale intervient dans le domaine de la GFP.

¹³ Rapport d'achèvement du PAREGF (ADF/BD/IF/2011/163).

3.3.2. Les progrès accomplis dans le cadre des précédents appuis de la Banque: Bien que certains des objectifs prévus n'aient pas été atteints, le PAREGF a contribué à la réalisation de plusieurs avancées de nature à favoriser la transparence et l'efficacité dans la GFP (voir AT 9). Il s'agit notamment de: (i) l'élaboration et l'adoption d'une Stratégie de Réforme de la Gestion des Finances Publiques et du premier PAT y associé; (ii) le déclenchement du processus de révision du code des marchés publics; (iii) l'adoption d'un décret portant sur la réglementation de la dépense publique; et (iv) l'adoption d'un décret portant sur l'établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat.

3.4. Lien avec les opérations en cours de la Banque

3.4.1. Il existe une grande complémentarité entre le PARSEGF et deux opérations en cours.

Actuellement, la Banque finance le PRCI, un projet d'appui institutionnel en cours d'exécution. Ce dernier, qui a démarré en 2009, vise à renforcer les capacités techniques et opérationnelles dans des domaines tels que la mobilisation des recettes, la transparence de la commande publique, et la gestion de la dette. Plusieurs des administrations en charge de ces domaines, comme la Direction générale des impôts (DGI), sont également celles qui sont appelées à mettre en œuvre les réformes retenues dans l'axe « renforcement de la gestion des finances publiques » du PARSEGF. De plus, la réussite des réformes prévues par le présent programme permettra d'accélérer l'exécution du PRCI, en contribuant à l'amélioration du cadre institutionnel de la GFP, une condition nécessaire pour une sortie progressive de la fragilité. En outre, le projet d'investissement de 20,5 millions d'USD, qui est en cours de préparation par le Département Energie de la Banque, et dont l'objectif est la réhabilitation du réseau électrique, bénéficiera des réformes soutenues par le PARSEGF. En effet, l'amélioration des performances et du développement du sous-secteur de l'énergie électrique, appuyée par le PARSEGF, contribuera à créer un environnement assaini et favorable pour la réussite du projet d'investissement à venir.

3.5. Avantage comparatif et valeur ajoutée de la Banque

3.5.1. Aux Comores, la Banque est un acteur majeur dans le domaine des réformes en matière de gouvernance économique et financière. Depuis la reprise des interventions des PTF aux Comores, en 2009, la Banque a mené à terme le PAREGF qui a permis au pays d'engager d'importantes réformes pour son développement socio-économique contribuant ainsi au rétablissement progressif des capacités de l'Etat à assurer ses fonctions de base. Par ailleurs, la principale valeur ajoutée de la Banque dans cette opération réside dans la combinaison entre le soutien aux réformes visant tant l'amélioration des performances du secteur de l'énergie que le renforcement de la GFP. Cette combinaison contribuera au développement du secteur de l'énergie, dont la faiblesse actuelle est l'une des contraintes majeure à la diversification de l'économie comorienne.

3.6. Application des principes de pratiques optimales en matière de conditionnalités

3.6.1. Les principes de pratiques optimales en matière de conditionnalités ont été appliqués. Le PARSEGF respecte le principe d'appropriation. En effet, ce programme a été conçu en concertation avec le Gouvernement et s'appuyant particulièrement sur : (i) sa politique de l'énergie électrique et des produits pétroliers ; et (ii) sa stratégie de réforme de GFP. De plus, il vise à appuyer la mise en œuvre de la SCRP 2010-2014, dont la préparation a été effectuée en associant la société civile, et le secteur privé. En outre, la conception du programme a été faite en consultant les acteurs du secteur de l'énergie, la société civile et les organisations du secteur privé lors de réunions durant la préparation et l'évaluation du programme. Pour ce qui est des conditions préalables au décaissement de chaque tranche, elles sont essentiellement liées à des réformes dont l'objectif est de contribuer de façon significative (i) à l'amélioration des performances et du développement du secteur de l'énergie ; et (ii) au renforcement de la GFP. De plus, le PARSEGF est aligné sur le cycle budgétaire du pays et son annonce a été effectuée en 2011, permettant ainsi au Gouvernement de l'inclure dans ses prévisions budgétaires de 2012 et 2013.

3.7. Application de la politique de la BAD relative aux emprunts non-concessionnels

3.7.1. Les principes régissant la politique de la Banque en matière de dette non-concessionnelle sont appliqués dans le cadre du PARSEGF. L'Union des Comores est uniquement éligible aux financements du guichet FAD. Par ailleurs, dans le cadre la Facilité Elargie de Crédit (FEC) conclue en septembre 2009 avec le FMI, et qui s'achève en 2013, aucun emprunt non-concessionnel ne pourra être contracté. Ainsi, le présent programme qui s'achève en 2013 et dont l'instrument de financement est un don, a pris en compte la Politique de la Banque en matière de dette non-concessionnelle, adoptée en 2008 et révisée en 2010, ainsi que les exigences du FMI.

IV. PROGRAMME PROPOSE ET RESULTATS ESCOMPTES

4.1. But et objectifs du Programme

4.1.1. L'objectif de développement du programme est de contribuer, à travers les mesures d'assainissement et de réformes du secteur de l'énergie à créer les conditions d'une croissance forte et susceptible de permettre à l'Union des Comores de sortir progressivement de sa situation de fragilité. L'objectif spécifique est d'améliorer la gouvernance et les performances du secteur de l'énergie, afin de le rendre plus efficace et à même de soutenir le développement économique du pays. Dans le souci de créer les conditions nécessaires à la réalisation de l'objectif spécifique susmentionné, le programme vise également à encourager l'Etat à consolider et approfondir les réformes en matière de gestion des finances publiques. Les réformes envisagées dans ce domaine permettront de renforcer la capacité et l'efficacité de l'Etat à fournir les services de base essentiels aux populations et aux opérateurs économiques, en particulier dans le secteur de l'énergie.

4.2. Piliers, objectifs spécifiques et résultats escomptés du Programme

4.2.1. **Le PARSEGF comprend une seule composante, à savoir « l'amélioration des performances et le développement du secteur de l'énergie ».** Cette composante se décline en deux axes : (i) l'amélioration des performances et de la gouvernance du secteur de l'énergie ; et (ii) le renforcement de la gestion des finances publiques. L'objectif opérationnel du premier axe est, à travers des mesures de réformes spécifiques et ciblées, d'améliorer les performances et la gouvernance du secteur de l'énergie, afin de renforcer sa capacité à soutenir la diversification et le développement de l'économie. Il s'agit essentiellement d'améliorer la gestion du secteur et de lever les contraintes qui affectent son fonctionnement, en vue d'améliorer la disponibilité de l'électricité et créer les conditions favorables au développement de l'activité économique.

4.2.2. Le deuxième axe a pour objet d'aider les autorités comoriennes à poursuivre et approfondir les réformes en matière de GFP, à travers la mise en œuvre de la stratégie y afférente adoptée par le GdC et qui couvre la période 2010-19. Cet axe se justifie par les fortes pressions que le sous-secteur de l'énergie électrique, en raison de ses faibles performances et de son inefficacité, exerce sur les finances publiques, contribuant ainsi de manière significative à réduire la marge que l'Etat peut avoir pour une gestion efficiente des finances publiques. Fort de ce constat, les réformes envisagées par le PARSEGF en matière de GFP, permettront, non seulement de consolider les avancées réalisées dans le cadre du PAREGF, mais également de créer un espace budgétaire conséquent, à travers une meilleure mobilisation des ressources, une plus grande transparence et efficacité de la commande publique et une gestion plus saine de la dette. Cela permettra de réduire le poids relatif de la facture énergétique sur les finances publiques et de créer des conditions propices pour la réalisation d'investissements prioritaires et stratégiques, susceptibles de

contribuer à l'amélioration des performances du sous-secteur de l'énergie électrique. Les réformes combinées du secteur de l'énergie et des finances publiques devraient ainsi contribuer à lever l'une des contraintes majeures qui affecte l'environnement dans lequel s'exerce l'activité économique, et créer les conditions d'un développement plus durable et plus inclusif.

Composante I : Amélioration des performances et le développement du secteur de l'énergie

Axe 1 : Amélioration des performances et de la gouvernance du secteur de l'énergie

4.2.3. **Constats et défis (voir AT 6):** Le manque de fiabilité de la fourniture de l'énergie électrique aux Comores est une importante source de vulnérabilité et une contrainte majeure au développement socio-économique du pays. Au cours de ces dernières années, la situation n'a cessé de se dégrader, avec notamment de graves dysfonctionnements, et des délestages fréquents affectant négativement l'activité économique. La situation est particulièrement critique dans la Grande Comore et dans l'île de Mohéli, qui sont approvisionnées par la MA-MWE. A titre d'exemple, dans la capitale Moroni, les délestages programmés s'élèvent à 6 heures par jour, alors que ceux non-programmés sont de plus en plus fréquents. A Anjouan, qui est approvisionnée par EDA, la disponibilité d'énergie électrique est de 10 heures par jour. Toutefois, elle est limitée à un nombre relativement restreint de clients.

4.2.4. La faible disponibilité de l'énergie électrique se traduit par des coûts élevés de facteurs pour les petites et moyennes entreprises, des fermetures fréquentes d'unités de production, et une grande vulnérabilité pour la plupart des entreprises du secteur économique. Elle accroît également la vulnérabilité des populations les plus démunies, en ce qui concerne les conditions de vie (santé, éducation, alimentation, etc.), l'accès à l'électricité étant avant tout réservé aux segments de la population la plus aisée. Cette situation accroît aussi la vulnérabilité de l'Etat au plan budgétaire, car le sous-secteur de l'électricité représente un poids de plus en plus croissant sur les finances publiques. A titre d'exemple, les subventions versées par l'Etat au sous-secteur de l'électricité, en particulier à la MA-MWE se sont élevées, en 2011, à plus de 7 milliards de KMF (18,7 millions d'USD).

4.2.5. Plusieurs études récentes ont confirmé que la capacité de production installée aux Comores est suffisante pour couvrir les besoins du pays en énergie électrique. A titre d'exemple, la MA-MWE a une capacité de production de 29 MW pour une demande de 11 MW. Le manque de fiabilité dans la fourniture de l'électricité est plutôt attribuable à d'autres facteurs, parmi lesquels : (i) l'absence d'une véritable politique et stratégie sur le secteur au niveau national; (ii) une faible gouvernance des deux entreprises publiques d'électricité (non-fonctionnement des organes sociaux, absence de contrôle de la tutelle, désignation non-coordonnée des principaux gestionnaires, et interférences politiques dans leur gestion courante) qui n'incite pas à une gestion rigoureuse ; (iii) la grande fragilité de la situation financière des deux entreprises du sous-secteur de l'électricité, très largement dépendantes des subventions de l'Etat pour leur fonctionnement et dont les activités sont marquées par un effectif pléthorique, des faibles taux de facturation et d'encaissement dus à des fraudes importantes, et une incapacité à s'approvisionner régulièrement en gasoil pour alimenter les groupes électrogènes; (iv) le manque de maintenance des équipements et la vétusté des réseaux de distribution, qui entraînent des pertes techniques importantes. En raison de ces faiblesses et insuffisances, les deux entreprises du sous-secteur de l'électricité connaissent des pertes d'exploitation importantes. Dans ce contexte, il est urgent et primordial d'engager des réformes de court et de long terme ainsi que des investissements prioritaires dans ce sous-secteur pour en améliorer les performances. Ceci permettrait de lever les contraintes qu'il fait peser sur la compétitivité de l'économie comorienne, et de favoriser la création de valeurs ajoutées et d'emplois, contribuant ainsi à une croissance économique durable et inclusive.

4.2.6. Dans cette perspective, les défis prioritaires à relever sont les suivants : (i) restructurer le sous-secteur de l'électricité et accroître la couverture en électricité du pays afin de l'étendre à une plus grande partie de la population ; (ii) assainir l'exploitation et la situation financière des entreprises du sous-secteur afin de les rendre plus fiables et plus performantes pour pouvoir y attirer à terme des investissements privés; (iii) améliorer la gouvernance et la gestion de ces entreprises (voir AT 6) ; et (iv) réduire la facture élevée que le sous-secteur fait supporter aux finances publiques. Dans le cadre de ces objectifs, il est particulièrement important, à court terme, d'assainir la situation financière de la MA-MWE et d'EDA et de mettre en œuvre les réformes pour améliorer leur gouvernance et le fonctionnement de leurs organes de gestion. Les mesures envisagées permettront d'améliorer les performances de ces deux entreprises, entraînant ainsi une amélioration des taux d'encaissement et de facturation.

4.2.7. **Actions récentes du Gouvernement:** Le GdC qui considère la disponibilité de l'énergie électrique comme un facteur important de stabilité économique et de consolidation de la paix sociale, est résolu à engager les réformes et les investissements prioritaires pour redresser le sous-secteur. Dans cette perspective, il a déjà pris les mesures suivantes : (i) la mise en place d'un plan anti-fraude à EDA en 2011; (ii) l'élaboration d'une étude tarifaire en 2011 à la MA-MWE; (iii) le lancement d'un audit organisationnel et stratégique de la MA-MWE ; et (iv) l'adoption d'une politique de l'énergie électrique et des produits pétroliers en 2012. Dans le cadre de cette politique, le GdC a confirmé son engagement à réformer en profondeur le sous-secteur de l'énergie électrique et des produits pétroliers, à travers une restructuration des entreprises qui y interviennent et l'analyse des différentes options envisageables pour fiabiliser à terme la fourniture d'électricité. Ces mesures, bien qu'encourageantes, restent cependant insuffisantes. Le GdC est conscient qu'il est nécessaire d'aller au-delà de celles-ci pour non seulement améliorer la situation à court terme, mais également pour obtenir des résultats plus durables.

4.2.8. **Mesures du Programme:** Pour accompagner le GdC dans ses efforts visant à améliorer les performances du sous-secteur de l'électricité, le PARSEGF appuiera les mesures suivantes : (i) la réalisation et l'adoption de l'audit organisationnel et stratégique d'EDA ; (ii) la finalisation et l'adoption de l'audit organisationnel et stratégique de la MA-MWE ; (iii) la restauration du bon fonctionnement des organes sociaux des entreprises publiques d'électricité, notamment la clarification et la précision des rôles des différents organes, la mise en place et l'opérationnalisation du conseil d'administration de la MA-MWE, la rationalisation et la simplification des procédures de nomination des dirigeants de ces entreprises; (iv) l'adoption et la mise en œuvre d'un plan global de réorganisation de la fonction commerciale de la MA-MWE qui est, certes une mesure de court-terme, mais primordiale pour le rétablissement rapide de la viabilité financière de la MA-MWE; (v) l'élaboration et l'adoption dans des conditions satisfaisantes, tant du point de vue de la forme que du contenu, d'un plan d'actions pour la mise en œuvre des recommandations pertinentes qui seront issues des audits organisationnels et stratégiques de la MA-MWE et d'EDA ; et (vi) l'adoption d'une politique nationale de l'énergie à long terme, qui tiendra notamment compte de la préservation de l'environnement.

4.2.9. **Résultats attendus:** La mise en œuvre des réformes appuyées par le PARSEGF devrait contribuer aux résultats ci-après : (i) le taux de facturation de la MA-MWE passe de 55% en 2011 à 70% en 2013 ; et (ii) le taux d'encaissement des factures de la MA-MWE passe de 58% en 2011 à 80% en 2013. La mise en œuvre des recommandations des audits organisationnels et stratégiques dont l'élaboration et l'adoption sont appuyées par le programme, devrait aboutir à terme : (i) à la refonte et à la rénovation des textes législatifs et réglementaires régissant le sous-secteur de l'énergie électrique et la restructuration des entreprises du sous-secteur ; (ii) à la révision du mode de tutelle des entreprises du sous-secteur et à l'exercice effectif de celle-ci, et à la modernisation de la gouvernance du sous-secteur. Il est également attendu dans le cadre de ce plan que le GdC puisse déterminer les orientations stratégiques concernant les entreprises et institutions intervenant dans le sous-secteur.

Axe 2: Renforcement de la gestion des finances publiques

4.2.10. Dans le cadre de cet axe, le PARSEGF soutiendra les réformes visant à renforcer la gestion des finances publiques afin de créer un espace budgétaire susceptible de permettre à l'Etat de mieux faire face à ses obligations, en particulier vis-à-vis du secteur de l'énergie. Dans ce contexte, les réformes soutenues visent trois objectifs : (i) une mobilisation accrue des recettes intérieures ; (ii) une plus grande efficacité et transparence de la commande publique ; et (iii) une amélioration de la gestion de la dette.

Constats et défis

4.2.11. Les subventions au sous-secteur de l'électricité représentent près de 10% du budget de fonctionnement de l'Etat. Tout en encourageant les Autorités comoriennes à mettre en œuvre des réformes pour rétablir progressivement l'autonomie financière des entreprises du sous-secteur de l'électricité et de réduire leur forte dépendance vis-à-vis de l'Etat, il est nécessaire de poursuivre les efforts visant à améliorer la capacité de mobilisation des ressources, à favoriser une meilleure transparence et une plus grande efficacité de la commande publique ainsi qu'à promouvoir une meilleure gestion de la dette. Ceci permettra à l'Etat, non seulement de consolider les progrès accomplis en matière de gestion des finances publiques à la suite du PAREGF, mais également d'être en mesure de mieux faire face aux exigences de la restructuration, du redressement et du développement du sous-secteur de l'électricité.

4.2.12. Les efforts consentis par le Gouvernement ces dernières années, ont permis d'augmenter le niveau des recettes intérieures entre 2009 et 2011, qui sont passées de 13,9% à 16,1% du PIB respectivement. La bonne tenue des recettes douanières et non-fiscales liées au programme de citoyenneté économique seraient les facteurs explicatifs de l'amélioration des recettes publiques sur la période 2009-2011. Toutefois, comparativement aux Seychelles et au Cap Vert, sur la même période, le niveau des recettes publiques aux Comores reste faible avec une moyenne de 14,5% du PIB, contre 35% et 22,5% respectivement pour ces deux pays. Les facteurs explicatifs de ce faible niveau des recettes publiques sur la période 2009-2011, sont multiples et tiennent en partie à la faiblesse institutionnelle et technique des régies financières et au faible niveau du civisme fiscal des contribuables.

4.2.13. Au niveau de la commande publique, le nouveau Code des marchés publics (CMP), promulgué en février 2012, qui est censé favoriser la transparence dans les transactions de l'Etat et la maîtrise des dépenses, n'est pas encore opérationnel en raison des retards pris dans la mise en place de l'ARMP, de la DNCMP et des différentes cellules de passation des marchés des différents ministères. En ce qui concerne la gestion de la dette, la probable concrétisation intégrale de l'allègement de la dette au titre de l'IPTE et de l'IADM à la fin 2012 aura un impact favorable sur la dette extérieure. Cependant, le niveau de la dette des Comores restera proche (86% du PIB) du seuil de 100% en ce qui concerne le ratio de la VAN de la dette extérieure par rapport aux exportations.

Actions récentes du Gouvernement

4.2.14. En vue de mobiliser davantage de recettes tout en rationalisant et modernisant la législation fiscale, le GdC a entrepris un grand chantier de réformes des administrations fiscales avec l'adoption, en 2009, de la Stratégie de réforme de la gestion des finances publiques 2010-2019. Les mesures prises par le Gouvernement dans ce cadre sont notamment : (i) l'adoption d'un nouveau Code Général des Impôts ainsi qu'une charte des contribuables; (ii) l'application au niveau des Douanes de la taxation ad valorem depuis 2011 ; (iii) l'unification des administrations fiscales par la création en 2012 de l'Administration générale des impôts et des domaines (AGID). Cependant, l'AGID, qui constitue un pilier essentiel pour le renforcement de l'administration fiscale, n'est toujours pas opérationnelle en raison du retard pris dans la nomination de son Conseil d'administration.

4.2.15. Conscient de la nécessité de dégager un espace budgétaire pour mieux soutenir la croissance, le GdC a pris, dans le cadre de la SR-GFP, un certain nombre de mesures pour améliorer l'efficacité et la

transparence de la commande publique ainsi que la gestion de la dette. Il s'agit de : (i) l'adoption de la loi sur le nouveau Code des marchés publics, le 4 février 2012, ainsi que des différents décrets de mise en application ; et (ii) l'installation d'un logiciel de gestion de la dette à la direction de la dette. Ces mesures, restent cependant insuffisantes au vu des défis importants à relever.

Mesures du Programme

4.2.16. En matière de mobilisation de recettes intérieures, le programme prévoit en premier lieu l'opérationnalisation effective de l'AGID, qui aura la charge d'assurer de manière exclusive l'administration de tous les impôts prévus dans le Code Général des Impôts. Cette mesure permettra de renforcer la transparence de la chaîne des recettes et de renforcer le respect des règles d'affectation des recettes. Dans le même domaine, le PARSEGF entend aussi soutenir le renforcement des capacités de la Brigade mixte impôts-douanes mise en place depuis 2009.

4.2.17. En second lieu, le programme, afin de soutenir les efforts du GdC visant à améliorer l'efficacité et la transparence de la commande publique, cible les mesures suivantes : (i) l'opérationnalisation de l'ARMP, de la DNCMP et des Cellules de Passation des Marchés des différents ministères; et (ii) la publication des appels d'offres et des attributions de marchés sur le site web de la CREF. En ce qui concerne la gestion de la dette, afin de maintenir une politique prudente d'emprunt, le programme soutient la mesure suivante : la préparation et l'adoption d'une stratégie directionnelle et simple sur la gestion de la dette.

Résultats attendus

4.2.18. L'amélioration du niveau des ressources publiques est le principal résultat recherché par l'ensemble des mesures qui sont soutenues par le programme au niveau de cet axe. Ainsi, le programme projette une hausse de la pression fiscale de plus de deux points de pourcentage entre 2011(10,9% du PIB) et 2013 (13% du PIB). Le programme conduira également à une amélioration de l'efficacité et de la transparence de la commande publique. En effet, le PARSEGF cible un minimum de 70% de marchés publics accordés à la suite d'un appel d'offres ouvert et conforme au code des marchés publics. En matière d'amélioration de la gestion de la dette, le PARSEGF contribuera spécifiquement à l'amélioration du ratio de la valeur actuelle nette de la dette par rapport aux exportations, qui passera de 239% en 2011 à 86% en 2013. Ces résultats combinés, permettront à l'Etat d'éviter les crises de trésorerie, mais également d'assumer ses fonctions essentielles sans difficulté, de consolider sa légitimité et de garantir une sortie graduelle de la situation de fragilité.

4.2.19. Il est également attendu que l'amélioration de la GFP ait un effet favorable sur le secteur de l'énergie. L'amélioration de la mobilisation des recettes, une amélioration de la transparence et de l'efficacité de la commande publique, et une meilleure gestion de la dette permettront à l'Etat de dégager un espace budgétaire favorable aux investissements dans le secteur de l'énergie. Par ailleurs, la mise en œuvre des réformes sur la passation des marchés publics aura un impact positif sur le secteur de l'énergie puisque les sociétés publiques du secteur devront appliquer le nouveau code des marchés publics et ainsi bénéficier des économies de dépenses qui en résulteront.

4.3. Besoins de financement et dispositions relatives au financement

4.3.1. La présente opération d'appui budgétaire général est partie intégrante des sources de financements extérieures qui devront contribuer à combler le déficit budgétaire (hors dons) pour les années 2012 et 2013, qui s'élève, respectivement, à 7,9% du PIB et 11,5% du PIB. Le solde budgétaire global (base caisse, dons compris) devrait être en équilibre au cours de ces deux années. En effet, les besoins de financement nets de l'Etat seront intégralement couverts par des appuis des partenaires du Golfe, du FMI, de la BAD, et de la Banque mondiale. En cas de moins-values de recettes ou de dons, le Gouvernement entend prendre des mesures appropriées de compensation, y compris (i) la décélération des dépenses au titre de la consommation courante de biens et de services et des achats de biens d'équipement, et (ii) un recouvrement plus vigoureux des arriérés fiscaux.

Tableau 5 : Besoins de Financement		
	2012	2013
	% du PIB	
Recettes totales et Dons	28.4	25.3
Recettes Totales propres (hors dons)	18.2	14.5
Recettes fiscales	11.8	12.2
Recettes non-fiscales	6.4	2.3
Dons	10.2	10.9
Totales des dépenses et prêts nets	25.6	25.1
Dépenses courantes	17.1	16.6
Dépenses en capital et prêts nets	8.5	8.6
Déficit base engagement (dons exclus)	-7.4	-10.6
Variations nette des arriérés	-0.5	-0.9
Déficit base caisse	-7.9	-11.5
Financement Total	7.9	11.5
Financement intérieur	1.1	1.4
Financement extérieur nets	6.8	10.1
Amortissements	-1.2	-1.0
Aide budgétaire (en dons)	1.1	1
Appui projets/autres dons et transfert	6.9	9.1
GAP (-)/Excès (+) de Financement	0.0	0.0
Source : Autorités Comoriennes et Rapport du FMI		

4.4. Bénéficiaires du Programme

4.4.1. **Les populations comoriennes seront les principaux bénéficiaires du programme.** Les bénéficiaires directs seront les populations comoriennes, en général, qui en raison d'un meilleur fonctionnement du secteur de l'énergie, verront leurs conditions de vie s'améliorer. En outre, par le biais du PARSEGF, les populations comoriennes bénéficieront aussi d'un système de GFP plus transparent et d'une meilleure fourniture de services sociaux en faveur des couches les plus démunies. S'agissant particulièrement des acteurs du secteur privé, la meilleure gestion du secteur de l'énergie leur permettra d'avoir une activité plus régulière. Les autres bénéficiaires du programme seront : (i) les deux entreprises publiques du sous-secteur de l'électricité qui verront leurs performances s'améliorer ; et (ii) les administrations publiques qui auront des capacités techniques et opérationnelles renforcées.

4.5. Pauvreté et impacts sociaux, y compris le genre

4.5.1. Les réformes soutenues par le PARSEGF permettront de créer les conditions favorables pour une réduction durable de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie de la population comorienne. En effet, la majorité des centres de santé n'ont, aujourd'hui, pas les moyens d'acquérir des groupes électrogènes individuels, ce qui ne leur permet pas d'avoir un fonctionnement régulier et adéquat. Cette situation affecte négativement leurs capacités de stérilisation des équipements, d'accueil pour les accouchements nocturnes et de stockage de vaccins. Par conséquent, un meilleur accès à l'énergie électrique contribuera à améliorer la qualité des services offerts par les centres de santé. En outre, combinée au renforcement de la mobilisation des recettes intérieures et à une gestion plus prudente de la dette, une meilleure maîtrise de la commande publique pourrait conduire à un accroissement des ressources du GdC et à davantage d'allocations budgétaires en faveur des secteurs sociaux, qui demeurent encore insuffisantes. Ainsi, bien qu'il n'existe pas de réformes spécifiques en direction du genre dans le PARSEGF, il est attendu que ce programme ait un impact social positif sur le genre, particulièrement sur la scolarisation des filles en milieu rural ainsi que sur l'amélioration de la santé des mères (voir AT 7, 8 et 11).

4.6. Changement climatique et environnement

4.6.1. Les études récentes¹⁴ ont montré que les Comores sont très vulnérables aux dérèglements climatiques. En effet, le pays est exposé à la multiplication de cyclones dont la violence est aggravée par l'élévation du niveau de l'océan, à la sécheresse, et aux inondations. Ces dérèglements climatiques ont des impacts sur la santé, la sécurité alimentaire, l'activité économique, les ressources en eau et les infrastructures. Le PARSEGF, de par ses axes d'intervention ne contribue, en aucune manière, à la dégradation du climat. Au contraire, un secteur de l'énergie performant et intégrant des préoccupations environnementales permettra aux populations de mieux lutter contre les effets négatifs des changements climatiques. En outre, une meilleure GFP, offrira au GdC les moyens financiers pour lutter plus efficacement contre les catastrophes naturelles. Le PARSEGF a été classé dans la catégorie III, conformément aux procédures de la Banque relatives à l'évaluation de l'impact environnemental et social.

V. MISE EN ŒUVRE, SUIVI ET EVALUATION

5.1. Dispositions relatives à la mise en œuvre

5.1.1. **Cadre institutionnel de mise en œuvre** : Au sein de la Vice-présidence de l'Union des Comores chargée des finances, la gestion des programmes de réformes soutenus par les bailleurs de fonds est, au quotidien, assurée par la Cellule technique permanente de suivi des réformes économiques et financières (CREF). C'est cette dernière qui a géré le PAREGF, assure actuellement le suivi du programme financé par la FEC du FMI et veillera à la bonne exécution de l'appui budgétaire financé, cette année, par la Banque mondiale. Dans le cadre du PARSEGF, cette Cellule sera spécifiquement chargée de la coordination des travaux techniques avec les structures administratives responsables de l'application des réformes et transmettra les rapports d'exécution à la Banque, après approbation des instances compétentes.

5.1.2. **Décaissements** : Le programme proposé sera financé par un don de 2 millions d'UC sur les ressources du FAD XII provenant du pilier I de la FEF. Il sera exécuté sur les années 2012 et 2013. Le don sera décaissé en deux tranches respectivement d'1 million d'UC en 2012 et d'1 million d'UC en 2013, conformément aux prévisions budgétaires convenues avec le GdC et le FMI. Le décaissement de ces tranches sera conditionné par la réalisation des conditions préalables exposées au § 6.2. Un compte spécial logé à la Banque centrale des Comores (BCC) sera ouvert comme dans le cadre du PAREGF. Ce compte sera utilisé uniquement pour recueillir les ressources du don. Par ailleurs, la Vice-Présidence en charge des Finances devra transmettre à la Banque une confirmation écrite attestant la réception des fonds sur le compte spécial. Par la suite, les ressources du don seront transférées de ce compte spécial au compte général du Trésor logé à la BCC. Cette dernière ne chargera aucun frais pour cette opération, conformément à la convention signée entre la BCC et l'Etat, et le taux de change appliqué sera celui du jour du transfert des fonds.

5.1.3. **Acquisitions** : Le don se fera sous forme d'un appui budgétaire général. Le cadre de gestion du risque fiduciaire a été élaboré durant la mission et la Banque assurera le suivi de la mise en œuvre des mesures d'atténuation de ces risques (voir AT 4). Ainsi, il apparaît que le nouveau cadre législatif et

¹⁴ Commission de l'Océan Indien : « Rapport sur la vulnérabilité aux changements climatiques : Evaluation qualitative » Mars 2011.

réglementaire est globalement conforme aux standards internationaux et aux bonnes pratiques en matière d'acquisitions. Il reste cependant à compléter ce cadre réglementaire, à opérationnaliser le système institutionnel et à renforcer les capacités des acteurs de la chaîne de passation des marchés. Il s'agit là, précisément, de mesures dont la mise en œuvre est prévue dans le cadre du PARSEGF, qui soutiendra la réforme de la commande publique.

5.1.4. **Gestion financière et Audit** : Les modalités de gestion financière et d'audit de l'utilisation des ressources du PARSEGF ont fait l'objet d'une analyse du risque fiduciaire détaillée en AT 3. L'utilisation des ressources du PARSEGF sera faite à l'intérieur du circuit de la dépense publique et conformément à la réglementation nationale des finances publiques. La Vice-Présidence en charge des Finances assumera la responsabilité de la gestion administrative, financière et comptable des ressources du PARSEGF. L'audit externe de l'utilisation des fonds se fera dans le cadre du contrôle externe de la Section des Comptes de la Cour suprême et à travers l'examen des rapports d'exécution budgétaire et des projets de Lois de Règlement portant sur les années budgétaires 2012 et 2013, qui seront produits dans les délais prescrits par la réglementation nationale en vigueur. Les résultats de l'examen effectué par la Section des Comptes seront transmis à la Banque. En outre, (i) un audit des flux financiers sera réalisé annuellement par un cabinet indépendant selon des termes de référence approuvés par la Banque; et (ii) des missions du Département chargé des risques fiduciaires de la Banque seront effectuées pour soutenir le GdC dans la maîtrise des risques liés à la gestion financière.

5.2. Dispositions relatives au suivi et à l'évaluation

5.2.1. La CREF assurera le suivi-évaluation quotidien du PARSEGF selon la matrice des mesures, qui constitue le cadre d'évaluation des performances du programme. La CREF, qui a déjà exécuté le PAREGF, dispose des capacités nécessaires pour assurer la coordination nécessaire pour la réussite du programme. En outre, la coordination avec les autres bailleurs intervenant dans les domaines de l'énergie et de la gestion des finances publiques, en l'occurrence la Banque Mondiale et le FMI, se fera également à travers des échanges réguliers sur la mise en œuvre des réformes, des consultations étroites et des supervisions concertées.

VI. DOCUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITE LEGALE

6.1. Document juridique

6.1.1. Le document juridique qui sera utilisé dans le cadre du programme est l'Accord de don. Les parties à cet Accord sont le FAD et la République de l'Union des Comores.

6.2. Conditions préalables à l'intervention du Groupe de la Banque

6.2.1. **Entrée en vigueur du don** : Le Protocole de don entrera en vigueur à la date de sa signature par la République de l'Union des Comores et le FAD.

6.2.2. **Conditions préalables au décaissement des deux tranches** : Maintien d'un cadre macroéconomique stable sur la base des évaluations et des analyses du FMI.

6.2.3. **Conditions préalables au décaissement de la première tranche de 1 million UC** : Le décaissement de la première tranche sera subordonné à la satisfaction des conditions préalables ci-après :

- **Condition 1** : Fournir la preuve de l'ouverture d'un compte spécial en devises auprès de la Banque Centrale des Comores destiné à recevoir exclusivement les ressources du don au titre du

PARSEGF. **Preuve exigée** : *L'original de la lettre de la Banque centrale des Comores contenant les renseignements bancaires ;*

- **Condition 2** : Fournir la preuve de l'adoption en Conseil des ministres du plan global de réorganisation de la fonction commerciale de la MA-MWE. **Preuve exigée** : *Lettre transmettant copie conforme du plan global de réorganisation de la fonction commerciale de la MA-MWE et la copie conforme du procès-verbal du Conseil des ministres portant adoption dudit plan ;*

- **Condition 3** : Fournir la preuve de l'opérationnalisation des organes sociaux de la MA-MWE. **Preuve exigée** : *La copie conforme des textes portant nomination des membres du Conseil d'administration de la MA-MWE;*

- **Condition 4** : Fournir la preuve de l'opérationnalisation de l'Agence de régulation des marchés publics (ARMP), de la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP). **Preuve exigée** : *Copies conformes des textes portant nomination des Responsables de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP), de la Direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP).*

6.2.4. ***Conditions préalables au décaissement de la deuxième tranche de 1 million UC*** : Le décaissement de la première tranche sera subordonné à la satisfaction des conditions préalables ci-après :

- **Condition 1** : Fournir la preuve de l'adoption en Conseil des ministres de la Politique nationale de l'énergie. **Preuve exigée** : *Copie conforme de la Politique nationale de l'énergie adoptée en Conseil des ministres et copie conforme du procès-verbal du Conseil des ministres portant adoption de ladite Politique nationale de l'énergie.*

- **Condition 2** : Fournir la preuve de la publication des appels d'offres et des attributions des marchés publics sur la période du 1^{er} janvier 2013 au 30 avril 2013 sur le site de la CREF. **Preuve exigée** : *Copie conforme de l'instruction de publication sur le site web de la CREF par l'autorité compétente et captures des écrans du site web de la CREF affichant de façon lisible les appels d'offres et les attributions des marchés publics sur la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 30 avril 2013.*

6.3. Respect des politiques du Groupe de la Banque

6.3.1. Le présent programme est conforme aux politiques et directives applicables, en particulier : (i) La politique de la Banque pour les opérations d'appui programmatique ; (ii) le Document de stratégie pays de l'Union des Comores pour la période 2011-2015 ; (iii) La Stratégie du Groupe de la Banque pour le renforcement accru dans les Etats fragiles ; et (iv) les Directives opérationnelles de la FEF.

VII. GESTION DES RISQUES

Risques	Niveau de probabilité	Mesures d'atténuation
Instabilité politique	Modéré	La nouvelle architecture institutionnelle issue de la loi référendaire de 2009 avec, à la tête des Iles, des Gouverneurs en lieu et place des Présidents, permettra d'éviter les conflits de compétence et les tensions politiques avec le sommet de l'Etat. Le dialogue continue entre les autorités et les PTF, dont l'Union Africaine, continuera également à jouer un rôle important pour assurer une stabilité politique.
Insuffisance des Capacités institutionnelles et techniques pour conduire, avec succès, la mise en œuvre des réformes retenues dans le Programme	Modéré	Les nombreux projets d'appui institutionnel soutenus par les PTF, dont le PRCI financé par la BAD, l'ABGE financé par la Banque mondiale, le PARAF financé par la coopération française et l'APLACO financé par l'Union Européenne, visent, tous, à renforcer les capacités institutionnelles des administrations chargées de la mise en œuvre des réformes.
Vulnérabilité de l'économie comorienne aux chocs extérieurs du fait de l'étroitesse du marché, de la faible diversification de la base productive et, par conséquent, de l'éventail réduit des exportations sur le marché international	Modéré	La poursuite des réformes dans le cadre du Programme soutenu par la FEC et d'autres PTF ainsi que la promotion des activités productives dans les secteurs porteurs de croissance tels que l'agriculture, la pêche et le tourisme permettront à l'économie de faire face aux chocs extérieurs.
Risque de non-soutenabilité des réformes	Modéré	Le processus IPPTE a été un catalyseur de réformes et le PARSEGF vise à contribuer à consolider les acquis de ces réformes. La réduction de la dette, à travers l'IPPTE, la hausse des recettes fiscales et la maîtrise de la commande publique vont contribuer à atténuer le risque de non-soutenabilité des réformes.
Risque d'opposition aux réformes	Modéré	L'opposition aux réformes est atténuée par l'accent mis sur la transparence afin de promouvoir une perception d'équité dans la distribution des ressources entre l'Union et les îles. Une coordination améliorée en interne ainsi qu'un dialogue continu et coordonné entre les autorités et les PTF, contribue aussi à atténuer ce risque.
Risque fiduciaire pour l'opération	Important	Les appuis institutionnels en cours d'exécution, le PARSEGF, la FEC du FMI et l'appui budgétaire de la Banque mondiale appuient des réformes qui visent à atténuer le risque fiduciaire dont le renforcement du contrôle interne avec la création de la Direction générale du Contrôle Financier et la mise en place de la Section des comptes pour améliorer le contrôle externe. L'opérationnalisation du nouveau code des marchés publics permettra d'améliorer la transparence dans la commande publique. L'opérationnalisation de la nouvelle Loi sur les opérations financières de l'Etat (LOFE) permettra aussi d'améliorer la gestion fiduciaire au niveau du pays.

VIII. RECOMMANDATION

8.1. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé que les Conseils d'administration approuvent un don sur les ressources de la FEF de 2 millions d'UC en faveur de la République de l'Union des Comores aux fins de l'exécution du Programme et sous réserve des conditions stipulées dans le présent rapport.

Annexe 1 : Lettre de politique de Développement du PARSEGF

UNION DES COMORES

VICE- PRESIDENCE, CHARGÉE DU MINISTÈRE
DES FINANCES, DE L'ECONOMIE, DU BUDGET,
DE L'INVESTISSEMENT ET DU COMMERCE EXTERIEUR
CHARGÉE DES PRIVATISATIONS

Le Vice Président

N° 12- /VP-MFEBICEP/CAB

Moroni,

A

Monsieur Dr. Donald KABERUKA

Président de la Banque Africaine de Développement (BAD)

Tunis

Objet : Lettre de Politique de Développement

Monsieur le Président,

1. Après la crise politique et institutionnelle d'une décennie qui s'est traduite par une baisse considérable du revenu par habitant, une dégradation des services sociaux de base, une détérioration de l'accès à l'énergie électrique, et une nette régression des capacités institutionnelles, l'Union des Comores a retrouvé la paix avec la fin de la rébellion de l'île d'Anjouan en 2008, le rétablissement effectif de l'autorité de l'Etat sur cette île et la reprise de la coopération entre les îles. Cette paix retrouvée a permis de renouer les relations avec la communauté financière internationale et de créer, ainsi, les conditions de poursuite de la mise en œuvre du Programme de développement basé sur la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté finalisée en 2009 à la suite d'un processus participatif. Ce programme qui constitue, à ce jour, le cadre de référence aux Comores, en matière de développement économique et social, couvre la période 2010-2014. Il s'articule autour de six (6) axes stratégiques qui sont entre autres : (i) stabiliser l'économie et établir les bases d'une croissance accélérée et durable fondée sur l'équité (axe 1), (ii) renforcer les secteurs porteurs en mettant l'accent sur le renforcement institutionnel et une participation accrue des opérateurs économiques privés (axe 2), et (iii) renforcer la gouvernance et la cohésion sociale (axe 3).

2. La présente lettre de politique de développement résume les progrès réalisés par les Comores aux plans économique et social au cours de ces dernières années, dans le cadre du programme du Gouvernement. Elle décrit, ensuite, les politiques de réformes que le gouvernement entend poursuivre à moyen terme. Les mesures et les objectifs du programme sont conformes au Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté 2010-2014 (DSCR 2010-2014). Le Gouvernement de l'Union des Comores sollicite, par la présente lettre, l'appui de la Banque pour soutenir la mise en œuvre de sa Politique de l'énergie électrique et des produits pétroliers adoptée en mai 2012 ; de sa Stratégie décennale pour la Réforme des Finances Publiques 2010-2019 (DSR-GFP, 2010-2019) et notamment de son Plan d'Actions Prioritaires 2010-2012 (PAP 2010-2012) en vue de réduire la pauvreté conformément de la SCR 2010-2014.

I. EVOLUTION ECONOMIQUE ET SOCIALE RECENTE

1.1 Après être affectée par les effets structurels de la crise politico-institutionnelle, l'activité économique de l'Union des Comores se situe actuellement dans un contexte plutôt favorable malgré un environnement international difficile marqué par la crise de la dette publique. Le taux de croissance du PIB réel se situe à un niveau de 2,2% en 2011 contre 2,1% en 2010 et est projeté aux niveaux de 2,5% en 2012 et 3,5% en 2013. En dépit de la hausse des prix des produits alimentaires et énergétiques, accentuée par la hausse du cours du dollar, le taux d'inflation annuel moyen estimé à 6,8% en 2011 contre 3,9% en 2010. En glissement annuel, la hausse est beaucoup moins marquée, avec une variation de +1,6% de l'indice des prix entre décembre 2010 et décembre 2011.

1.2. Pour parvenir à jeter les bases d'une croissance économique durable et atténuer les effets dévastateurs de la situation économique difficile sur le pouvoir d'achat des ménages, de la flambée des prix mondiaux des produits alimentaires et énergétiques, le Gouvernement poursuit son engagement à mettre en place les réformes prévues dans le Programme de la Facilité Elargie de Crédit (FEC) conclu avec le Fonds monétaire international et au titre de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE) dont l'atteinte du point d'achèvement est attendue en décembre 2012. La revue du Programme de la FEC au mois de juin 2012 a reconnu les efforts déployés par le Gouvernement pour relancer ses efforts de consolidation budgétaire et de redynamisation des réformes structurelles à travers les actions suivantes : (i) l'annulation de l'augmentation salariale excessive accordée en 2010, (ii) le suivi plus strict de l'apurement de ses arriérés de paiements intérieurs et de paiements au titre du service de la dette extérieure, notamment en renforçant le suivi conjoint du calendrier d'apurement du service de la dette par la Direction du Trésor, la Direction de la Dette Publique du Ministère des Finances, ainsi que par la Banque Centrale des Comores. Cette revue a noté une croissance économique plus meilleure en 2011 par rapport à 2010 et qui est soutenue par une solide production agricole et une reprise graduelle des investissements direct étranger (IDE).

A. Cadre macro-économique et financier

1.3 *La croissance* : Basée essentiellement sur l'agriculture de rente qui porte seulement sur trois produits, (vanille, clou de girofle, ylang-ylang) l'économie comorienne a enregistré au cours des trois dernières années un taux de croissance moyen de 2,3% soit une augmentation par rapport à la période précédente

2006-2008 dont le taux moyen était estimé à environ 1%. Cette légère performance de l'économie s'explique par : (i) une production agricole abondante, (ii) une demande intérieure soutenue par des ressources extérieures en hausse, notamment les envois des fonds de la diaspora, (iii) une croissance régulière des crédits au secteur privé, (iv) la reprise graduelle des investissements directs étrangers (IDE), (v) une maîtrise de l'inflation autour de 3% en moyenne.

1.4 *Sur le plan des finances publiques*, l'exécution des opérations financières de l'Etat a été caractérisée en 2011 par une amélioration des principaux soldes budgétaires du fait de l'amélioration des recettes intérieures, notamment non fiscales, qui se sont accrues de 75,4% en dépit de l'augmentation des dépenses courantes primaires. En relation avec la bonne tenue des recettes douanières induites par l'accroissement de la valeur des importations, les recettes fiscales ont augmenté en 2011 de 4,8% par rapport à 2010, s'établissant 23,5 milliards KMF contre 22,4 milliards KMF, le taux de pression fiscale se maintenant à 11,4% du PIB.

1.5 *Sur le plan monétaire*, l'expansion monétaire observée ces dernières années s'est poursuivie en 2011, à un rythme moins soutenu, avec une croissance de 9,6% après 19,4% en 2010. Cette croissance est imputable en grande partie à la hausse des avoirs extérieurs nets (+16,1%), le crédit intérieur ne s'accroissant que de 4,2% après une hausse de 17,6% en 2010.

Après la forte croissance de 17,6% enregistrée en 2010, le crédit intérieur ne s'est accru que de 4,3%, portant l'encours à 45,5 milliards KMF en décembre 2011 contre 43,7 milliards KMF en décembre 2010. Les crédits à l'économie ont constitué le moteur de cette croissance, l'encours s'établissant à 39,8 milliards KMF après 38 milliards KMF en décembre 2010.

1.6 *Au niveau des comptes extérieurs*, on a enregistré une détérioration du déficit du solde des transactions courantes, qui représente 14,1% du PIB en 2011 contre 9,8% en 2010. Cette évolution est notamment imputable à l'accroissement du déficit commercial (68,1 milliards KMF en 2011 contre 60,3 milliards KMF en 2010), que n'a pu compenser la consolidation de l'excédent des transferts courants sur la même période (+2,9%). La valeur des exportations s'est accrue en 2011 de 16%, s'élevant à 8,9 milliards KMF contre 7,7 milliards KMF en 2010. Cette évolution est liée essentiellement aux exportations de girofle, bénéficiant d'une demande extérieure soutenue et de bons prix à l'exportation. En ce qui concerne les importations, leur valeur s'est accrue de 13% par rapport à 2010. Cette hausse a surtout concerné les produits alimentaires, les matériaux de construction et les produits pétroliers.

1.7 *S'agissant enfin de la dette publique extérieure*, son stock (incluant les arriérés) à fin décembre 2011 s'élève à 93,646 milliards de KMF contre 98,409 milliards de KMF en décembre 2010, soit une diminution de 8% par rapport à fin 2011. Cette diminution, est due d'une part aux allègements obtenus de la part des créanciers extérieurs dans le cadre de l'Initiative PPTE et d'autre part, des efforts entrepris par le gouvernement afin de rembourser les échéances actuelles et futures au titre du service de la dette à bonne date.

B. Contexte structurel

1.8 La réussite des réformes engagées notamment celles convenues dans le cadre du programme avec le FMI exige de poursuivre les efforts déployés pour le respect de l'équilibre budgétaire. Ainsi, le rôle du

Comité budgétaire doit être maintenu pour garantir un meilleur suivi de l'exécution budgétaire. Pour améliorer la programmation et la gestion de la dette publique un comité national de la dette est mis en place. La Cellule technique permanente de suivi des Réformes Economiques et Financières (CREF) assure la coordination et le suivi des réformes liées à la gestion des finances publiques et assure le secrétariat du comité budgétaire. Le fonctionnement du dispositif institutionnel mise en place pour la gestion plus rationnel des finances publiques fonctionne a permis actuellement d'avoir des meilleurs résultats en termes de recettes et de maîtrise des dépenses. Ce qui se traduit par une régularité effective des paiements des fonctionnaires sous le logiciel GISE.

C. Contexte social

1.9 Le contexte social aux Comores reste marqué par la prévalence de la pauvreté aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. En effet, pour chacune des îles, les populations vivant au-dessous du seuil de pauvreté évalué à 285 144 KMF par personne et par an, atteignaient, respectivement, 38,4% à Anjouan, 37,8% à Mohéli et 35,3% à la Grande Comores en 2004. La pauvreté monétaire est plus forte en milieu rural (41,1% des habitants) qu'en milieu urbain (26,7%) selon l'Enquête Intégrale auprès des ménages de 2004. Bien que ces chiffres restent plus anciens, ils permettent d'avoir des indications sur la situation de la pauvreté en les confrontant de façon qualitative avec l'évolution globale des conditions socioéconomique des populations. Cette évolution ne laissant pas présager un changement considérable la plupart des indicateurs sociaux resteraient toujours à un niveau globalement médiocre. Cependant, plusieurs actions pour l'amélioration de l'état de santé de la population, l'accès à l'éducation et le renforcement de la cohésion nationale ont été entreprises sur l'ensemble du territoire. Ainsi, la proportion du paludisme dans les consultations est passée de 50% en 2004 à 36% en 2011. En dépit d'une morbidité élevée, la mortalité est nettement faible grâce à la disponibilité et la gratuité du traitement des cas de paludisme simple et à la campagne de traitement de masse du paludisme à Mohéli entre 2008 et 2010. Le taux de scolarisation au préscolaire est évalué à 16% en 2011 soit une augmentation significative de 10,9 points en l'espace d'un an (5,1% en 2010). En ce qui concerne l'achèvement au primaire, le pays a connu une progression de cinq points en 2011 (62%) par rapport à 2010 (57%).

II. PROGRAMME DE REFORMES DU GOUVERNEMENT 2012- 2013

A. Préambule

2.1. Dans le cadre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté 2010-2014 (SCRP 2010-2014), le gouvernement a opté pour un modèle de développement « selon une approche mixte ciblant d'une part, les secteurs dans lesquels sont concentrés les pauvres de manière à accroître directement et rapidement leurs revenus et d'autre part, le développement à moyen terme de nouveaux secteurs porteurs de croissance dont les fruits pourront être redistribués à travers une fiscalité et des dépenses publiques à la fois équitables et incitatives.

2.2. Les résultats du diagnostic préliminaire sur les sources de croissance aux Comores réalisé en 2010 avec l'appui de la Banque concordent avec le modèle de développement prévu dans la SCR 2010-2014. Ce diagnostic a montré que le développement économique et social aux Comores est conditionné (i) par une amélioration des performances et du développement du secteur de l'énergie électrique ; (ii) par une

relance rapide de l'investissement dans les secteurs et filières clés que sont l'agriculture, la pêche et le tourisme et par une diversification renforcée de l'économie (transformation agricole et des produits de la pêche); (iii) par une réduction du poids de l'état dans l'économie et par la promotion de l'initiative privée (iv) par une amélioration de la gouvernance et une meilleure gestion de l'économie et de l'allocation des ressources disponibles. Ces quatre objectifs complémentaires sont ciblés directement ou indirectement dans le cadre de la nouvelle stratégie pays 2011-2015 élaborée par la Banque en concertation avec le gouvernement comorien dont le pilier unique est le développement du secteur de l'énergie en soutien à la diversification de l'économie.

2.3. Dans ce contexte, le Programme d'appui aux réformes du secteur de l'énergie et à la gouvernance financière (PARSEGF) envisage d'apporter un appui aux réformes visant l'amélioration des performances et le développement du secteur de l'énergie, notamment dans le sous-secteur de l'électricité. Par ailleurs, ce soutien au secteur de l'énergie sera accompagné par des mesures qui tendent à améliorer la gestion des finances publiques pour ainsi contribuer à renforcer la capacité de l'Etat à gérer ce secteur.

B. Amélioration des performances et développement du secteur de l'énergie

2.4. L'unique composante du PARSEGF, intitulé « amélioration des performances et développement du secteur de l'énergie », se décline en deux axes : (i) l'amélioration des performances et de la gouvernance du secteur de l'énergie ; et (ii) le renforcement de la gestion des finances publiques. L'objectif opérationnel du premier axe est, à travers des mesures de réformes spécifiques et ciblées, d'améliorer les performances et la gouvernance du secteur de l'énergie, afin de renforcer sa capacité à soutenir la diversification et le développement de l'économie. Le deuxième axe a pour objet d'aider les autorités comoriennes à poursuivre et approfondir les réformes en matière de GFP, à travers la mise en œuvre de la stratégie y afférente adoptée par le GdC et qui couvre la période 2010-19. Cet axe se justifie par les fortes pressions que le secteur de l'énergie électrique, en raison de ses faibles performances et de son inefficacité, exerce sur les finances publiques, contribuant ainsi de manière significative à réduire la marge que l'Etat peut avoir pour une gestion efficiente des finances publiques.

B1. Axe 1 : Amélioration des performances et de la gouvernance du secteur de l'énergie

2.5. Pour redresser le secteur de l'énergie et lever la lourde contrainte liée aux dysfonctionnements de ce secteur et qui pèse sur la compétitivité de l'économie comorienne, les défis prioritaires ci-après restent à relever : (i) restructurer en profondeur le secteur ; (ii) accroître la couverture en électricité du pays ; (iii) baisser le coût de la facture énergétique du pays ; (iii) Assainir la situation financière des entreprises du secteur ; et (iv) renforcer la gouvernance dans le secteur.

2.6. Pour faire face à ces défis, le PARSEGF vise à améliorer les performances du sous-secteur de l'électricité à partir des mesures suivantes : (i) la réalisation de l'audit organisationnel et stratégique d'EDA ; (ii) la finalisation de l'audit organisationnel et stratégique de la MA-MWE ; (iii) la restauration du bon fonctionnement des organes sociaux des entreprises publiques d'électricité, notamment la clarification et la précision des rôles des différents organes, la mise en place et l'opérationnalisation des conseils d'administration de la MA-MWE et d'EDA, la rationalisation et la simplification des procédures

de nomination des dirigeants de ces entreprises; (iv) l'adoption et la mise en œuvre d'un plan global de réorganisation de la fonction commerciale de la MA-MWE qui est, certes une mesure de court-terme, mais primordial pour le rétablissement rapide de la viabilité financière de la MA-MWE; (v) l'élaboration et l'adoption dans les conditions satisfaisantes, tant du point de vue de la forme que du contenu, d'un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations pertinentes qui seront issues des audits organisationnels et stratégiques de la MA-MWE et d'EDA ; et (vi) l'adoption d'une politique nationale de l'énergie à long terme.

2.7. La mise en œuvre des réformes appuyées par le PARSEGF devrait contribuer aux résultats ci-après : (i) le taux de facturation de la MA-MWE passe de 55% en 2011 à 70% en 2013 ; et (ii) le taux d'encaissement des factures de la MA-MWE passe de 58% en 2011 à 80% en 2013. La mise en œuvre des recommandations des audits organisationnels et stratégiques dont l'élaboration et l'adoption sont appuyées par le programme, devrait aboutir à terme : (i) à la refonte et à la rénovation des textes législatifs et réglementaires régissant le secteur de l'énergie électrique et la restructuration des entreprises du secteur ; (ii) à la révision du mode de tutelle des entreprises du secteur et à l'exercice effectif de celle-ci, et à la modernisation de la gouvernance du secteur.

B2. Axe 2 : Renforcement de la gestion des finances publiques

2.8. Tout en mettant en œuvre les réformes nécessaires pour redresser progressivement la situation du sous-secteur de l'électricité et de réduire sa forte dépendance vis-à-vis de l'Etat, il est fondamental de soutenir les efforts visant à améliorer la capacité de mobilisation des ressources, à favoriser une meilleure transparence et une plus grande efficacité de la commande publique ainsi qu'à promouvoir une meilleure gestion de la dette. Ceci permettra à l'Etat, non seulement de consolider les progrès accomplis en matière de gestion des finances publiques à la suite du PAREGF, mais également d'être en mesure de mieux faire face aux exigences de la restructuration, du redressement et du développement du sous-secteur de l'électricité.

2.9. En matière de mobilisation de recettes intérieures, le programme prévoit en premier lieu l'opérationnalisation effective de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines (AGID), qui aura la charge d'assurer de manière exclusive l'administration de tous les impôts prévus dans le Code Général des Impôts. Cette mesure permettra de renforcer la transparence de la chaîne des recettes et de renforcer le respect des règles d'affectation des recettes. Dans le même domaine, le PARSEGF entend aussi soutenir le renforcement des capacités de la Brigade mixte impôts-douanes mise en place depuis 2009.

2.10. En second lieu, le programme, afin de soutenir les efforts du Gouvernement visant à améliorer l'efficacité et la transparence de la commande publique, cible les mesures suivantes : (i) l'opérationnalisation de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), de la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) et des Cellules de Passation des Marchés des différents ministères; et (ii) la publication des appels d'offres et des attributions de marchés sur le site web de la CREF. En ce qui concerne la gestion de la dette, afin de maintenir une politique prudente d'emprunt, le programme soutient la mesure suivante : la préparation et l'adoption d'une stratégie directionnelle et simple sur la gestion de la dette.

2.11. En termes de résultats, le programme projette une hausse de la pression fiscale de plus de deux points de pourcentage entre 2011(10,9% du PIB) et 2013 (13% du PIB). Le programme conduira également à une amélioration de l'efficacité et de la transparence de la commande publique. En effet, le PARSEGF cible un minimum de 70% de marchés publics accordés à la suite d'un appel d'offres ouvert et conforme au code des marchés publics. En matière d'amélioration de la gestion de la dette, le PARSEGF contribuera spécifiquement à l'amélioration du ratio de la valeur actuelle nette de la dette par rapport aux exportations, qui passera de 239% en 2011 à 86% en 2013. Ces résultats combinés, permettront à l'Etat d'éviter les crises de trésorerie, mais également d'assumer ses fonctions essentielles sans difficulté, de consolider sa légitimité et de garantir une sortie graduelle de la situation de fragilité.

2.12. Il est également attendu que l'amélioration de la GFP ait un effet favorable sur le secteur de l'énergie. L'amélioration de la mobilisation des recettes, une amélioration de la transparence et de l'efficacité de la commande publique, et une meilleure gestion de la dette permettront à l'Etat de dégager un espace budgétaire favorable aux investissements dans le secteur de l'énergie.

III. SUIVI DU PROGRAMME DES REFORMES

3.1 La gestion du PARSEGF est assurée par la Vice-présidence chargée du Ministère des Finances et le suivi quotidien sera à la charge de la Cellule technique permanente de suivi des Réformes Economiques et Financières (CREF). Ce cadre institutionnel sera facilité par le dispositif mis en place pour la coordination de l'aide au développement dont l'opérationnalisation en cours sera soutenue par la mise en place très prochaine d'une place forme électronique. Ce dispositif de coordination de l'aide sera composé de : (i) un comité stratégique qui est le conseil des ministres élargi à tous les partenaires, présidé par le Chef de l'Etat et qui se réunit une fois par an (ii) un comité technique rassemblant les Secrétaires Généraux des Ministères clés et présidé par le Secrétaire Général du Gouvernement, et (iii) groupes techniques sectoriels présidés par les secrétaires généraux des ministères concernés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération.

MOHAMED ALI SOILIH

Annexe 2 : Matrice des Mesures du PARSEGF

OBJECTIFS	MESURES 2012	MESURES 2013	INDICATEURS CIBLES EXTRANTS	INDICATEURS CIBLES D'EFFETS	SOURCE DE DONNEES
COMPOSANTE I – AMELIORATION DES PERFORMANCES ET DU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DE L'ENERGIE					
AXE 1 : AMELIORATION DES PERFORMANCES ET DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR DE L'ENERGIE	1.1. Finaliser la politique nationale de l'énergie	2.1. Adopter en Conseil des Ministres la politique nationale de l'énergie	La politique nationale de l'énergie est finalisée et adoptée en Conseil des Ministres	Taux de facturation de la MA-MWE Reference en 2011 : 55%	Lettre du MFEBICE transmettant copie conforme du PV de la réunion du CM indiquant l'adoption de la politique nationale de l'énergie
	1.2. Réaliser et adopter l'audit organisationnel et stratégique de la MA-MWE et d'EDA	2.2. Préparer un plan d'actions sur la base des recommandations issues de l'audit organisationnel et stratégique de la MA-MWE et d'EDA et l'adopter en CM. Mettre ledit plan d'actions en œuvre	L'audit organisationnel et stratégique de la MA-MWE et d'EDA est réalisé et un plan d'actions est adopté en CM et mis en œuvre	Cible en 2013 : 70% Taux d'encaissement de la MA-MWE Reference 2011 : 58%	Lettres du MFEBICE transmettant copie conforme des rapports d'audit de la MAMWE et d'EDA et des rapports de mise en œuvre desdits audits
	1.3. Préparer et adopter en CM un plan global de réorganisation de la fonction commerciale de la MAMWE	2.3. Mettre en œuvre le plan global de réorganisation de la fonction commerciale de la MAMWE	Le plan global de réorganisation de la fonction commerciale de la MAMWE est adopté et mis en œuvre	Cible en 2013 : 80%	Lettres du MFEBICE transmettant copie conforme du plan global de réorganisation de la fonction commerciale de la MAMWE ; Lettres du MFEBICE transmettant copie conforme de deux rapports de suivi de l'exécution du plan global de réorganisation de la fonction commerciale de la

OBJECTIFS	MESURES 2012	MESURES 2013	INDICATEURS CIBLES EXTRANTS	INDICATEURS CIBLES D'EFFETS	SOURCE DE DONNEES
					MAMWE ;
	1.4. Nommer les membres du Conseil d'Administration de la MA-MWE	2.4. Opérationnaliser le Conseil d'Administration de la MA-MWE	Texte portant sur la nomination du Conseil d'Administration et PV des réunions dudit Conseil d'Administration	Le Conseil d'administration est en place et opérationnel comme indiqué par la tenue de réunions régulières	Lettre du MFEBICE transmettant copie conforme de la nomination des membres du conseil d'administration et des procès-verbaux de deux réunions en 2013.
AXE 2 : RENFORCEMENT DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	1.5. Promulguer le Décret Présidentiel portant organisation, attribution et fonctionnement de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines (AGID)		Décret Présidentiel portant organisation, attribution et fonctionnement de l'AGID promulgué	Ratio Recettes fiscales par rapport au PIB Référence 2011 : 10,9 % du PIB Cible 2013 : 13 % du PIB	Lettre du Ministère des Finances, de l'Economie, du Budget, de l'Investissement et du Commerce Extérieur chargé des privatisations (MFEBICE) transmettant la copie conforme du Décret Présidentiel portant organisation, attribution et fonctionnement de l'AGID
	1.6. Prendre l'Arrêté Ministériel d'application relatif aux Décrets Présidentiels portant organisation, attribution, fonctionnement et statut de l'AGID	2.5. Opérationnaliser l'Administration Générale des Impôts et des Domaines (AGID)	Arrêté Ministériel d'application relatif aux Décrets Présidentiels portant organisation, attribution, fonctionnement et statut de l'AGID pris ; Trois procès-verbaux consécutifs aux réunions du Conseil d'Administration de l'AGID	PEFA PI-13 : (Référence 2007 : D+, Cible 2013 : C+) PEFA PI-14 : (Référence 2007 : D+, Cible 2013 : C+) PEFA PI-15 : (Référence 2007 : D, Cible 2013 : B)	Lettre du MFEBICE transmettant la copie conforme de l'Arrêté Ministériel d'application relatif aux Décrets Présidentiels portant organisation, attribution, fonctionnement et statut de l'AGID ; Transmissions de trois procès-verbaux consécutifs aux réunions du Conseil d'Administration de l'AGID

OBJECTIFS	MESURES 2012	MESURES 2013	INDICATEURS CIBLES EXTRANTS	INDICATEURS CIBLES D'EFFETS	SOURCE DE DONNEES
		2.6. Procéder à la révision et à l'adoption du code tarifaire des douanes en CM	Code tarifaire des douanes révisé et adopté en CM		Lettre du MFEBICE transmettant la copie conforme du code tarifaire des douanes révisé et PV de son adoption
		2.7. Renforcer les capacités de la Brigade Mixte Impôts-Douanes	Brigade Mixte Impôts-Douanes formée et dotée de nouveaux moyens informatiques		Lettre du MFEBICE transmettant les copies des rapports de formation et les procès-verbaux de réception du matériel informatique
	1.7. Opérationnaliser l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) et les Cellules de Gestion des Marchés Publics (CGMP)	2.8. Publier les Avis d'appels d'offres et d'attributions de marchés sur le site web de la CREF à partir du 01 janvier 2013	<p>Nomination des Responsables et affectation de personnel à l'ARMP, à la DNCMP et dans les CGMP des Ministères et des Entreprises Publiques ; Production régulière de rapports d'activités trimestriels par l'ARMP et la DNCMP en 2013</p> <p>Publication des Avis d'appels d'offres et d'attributions de marchés sur le site web de la CREF</p>	<p>PEFA : PI-19 (Référence 2007 : D+ ; Cible 2013 : C+)</p> <p>Responsables de l'ARMP, DNCMP et agents des CGMP sont nommés et l'ARMP et la DNCMP sont opérationnelles</p> <p>Les Avis d'appels d'offres et d'attributions des marchés sont publiés sur le site web de la CREF à partir du 01 janvier 2013</p>	<p>Lettres du MFEBICE transmettant les copies conformes des Décrets Présidentiels relatifs à la nomination des responsables de l'ARMP et de la DNCMP ; Lettres du MFEBICE transmettant les copies conformes des arrêtés relatifs à l'affectation de personnel à l'ARMP et à la DNCMP ; Lettres du MFEBICE informant de l'affectation des membres des CGMP des Ministères et des Entreprises Publiques ; Lettres du MFEBICE transmettant les copies conformes de 3 rapports trimestriels de l'ARMP et de 3 rapports d'activité trimestriels de la DNCMP pour l'année 2013</p>

OBJECTIFS	MESURES 2012	MESURES 2013	INDICATEURS CIBLES EXTRANTS	INDICATEURS CIBLES D'EFFETS	SOURCE DE DONNEES
	1.8. Produire des rapports annuels détaillés sur la dette intérieure et extérieure incluant les données sur les stocks existants, les nouveaux prêts et le service de la dette due et payé de 2011	2.9. Produire des rapports annuels détaillés sur la dette intérieure et extérieure incluant les données sur les stocks existants, les nouveaux prêts et le service de la dette due et payé de 2011	Les rapports annuels sur la dette publique	Ratio VAN Dette extérieure/Export Référence en 2011 : 239% Cible en 2013 : 86%	Transmettre les copies des rapports annuels sur la dette publique en 2011 et 2012
	1.9. Adopter le décret et la mise en place effective de la nouvelle administration du Trésor, incluant (i) la nomination du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique, (ii) La nomination du Trésorier Payeur Général de l'Union et ; (iii) la nomination des Payeurs au niveau des îles		Décret adopté		Transmettre les copies conformes du décret
		2.10. Préparer et adopter en CM une stratégie directionnelle et simple sur la gestion de la dette	La stratégie directionnelle de la gestion de la dette		Transmettre une copie de la stratégie et le PV du CM sur son adoption

Annexe 3 : Note sur les relations entre le FMI et le pays

Le FMI conclut la troisième revue de l'accord au titre de la Facilité élargie de crédit pour l'Union des Comores; approuve la prolongation de l'accord et le décaissement 2,37 de dollars EU millions

Communiqué de presse n° 10/230

15 juin 2012.

Le Conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) a conclu aujourd'hui la troisième revue des résultats économiques de l'Union des Comores dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme appuyé par les ressources de la Facilité élargie de crédit (FEC). En achevant la revue, le Conseil a approuvé une dérogation pour le non-respect d'un critère de performance sur la réduction des arriérés intérieurs et la modification de ce critère de performance. Le Conseil d'administration a également approuvé l'extension de l'accord 31 décembre 2013 et un rééchelonnement des versements restants.

L'achèvement de la revue permettra un décaissement immédiat de 1,56 million de DTS (environ 2,37 millions de dollars EU). L'accord FEC en faveur de l'Union des Comores a été approuvé en septembre 2009 pour un montant de 13,57 millions de DTS (environ 20,63 millions de dollars EU) ; voir communiqué de presse No.09/315).

Après la réunion du Conseil d'administration sur l'Union des Comores, Mr. Naoyuki Shinohara, Directeur général adjoint et Président par intérim, a prononcé la déclaration ci-après :

« La performance global obtenue par l'Union des Comores dans le cadre du programme appuyé par la FEC s'est considérablement améliorée depuis la fin de l'année 2011. Dans le contexte d'un environnement politique favorable et d'un soutien accru des donateurs, les autorités ont pris des mesures correctives afin que l'exécution de leur programme FEC soit conforme aux prévisions, se sont engagées pour des politiques macroéconomiques prudentes et des réformes structurelles. Tous ces efforts sont nécessaires pour promouvoir une croissance forte, faciliter les progrès vers la soutenabilité de la dette à long terme et réduire la pauvreté ».

« La réalisation des objectifs budgétaires du gouvernement, y compris la création de l'espace budgétaire nécessaire aux dépenses en faveur des pauvres et d'une croissance pro-pauvre, nécessitera le renforcement de la mobilisation des recettes intérieures et une maîtrise des dépenses. Dans ce contexte, il sera important d'améliorer l'efficacité des administrations fiscale et douanière, et d'élargir l'assiette fiscale. Des efforts devraient également continuer à éviter l'accumulation de nouveaux arriérés de paiements »

« Une politique prudente de gestion de la dette demeure essentielle pour faire face à la situation de non-soutenabilité de la dette des Comores. Des avancées vers des accords sur la restructuration de la dette avec tous les créanciers extérieurs et la mise en œuvre des déclencheurs du point d'achèvement de l'initiative PPTE seront essentiels. ».

« Sur le plan structurel, les autorités ont intensifié les consultations techniques avec les partenaires au développement sur la réforme de la gestion des finances publiques et la restructuration des services publics. Dans le secteur financier, les autorités renforcent la surveillance bancaire et les mécanismes de contrôle interne de la banque centrale, qui sont essentiels pour assurer une expansion saine et continue de l'intermédiation financière »

À la lumière de l'environnement politique plus favorable, une extension de l'accord FEC à fin 2013 permettra d'avoir le temps nécessaire pour la mise en œuvre des réformes en retard, afin de renforcer la compétitivité économique et d'améliorer l'efficacité de la stratégie de réduction de la pauvreté des Comores.", a ajouté M. Shinoharax.

Déclaration à l'issue d'une mission des services du FMI aux Comores

Communiqué de presse 12/386 Le 9 octobre 2012

Une mission des services du Fonds monétaire international (FMI) a séjourné en l'Union des Comores du 22 septembre au 6 octobre 2012 pour mener les entretiens relatifs aux consultations de 2012 au titre de l'article IV des statuts du Fonds et à la quatrième revue des résultats obtenus dans le cadre du programme appuyé par la facilité élargie de crédit (FEC)¹, ainsi que pour finaliser les préparatifs en vue d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). La mission a rencontré SE Dr. Ikililou Dhoinine, Président de l'Union, ainsi que le Vice-Président et Ministre des finances, le Gouverneur de la Banque centrale des Comores, Mme la Commissaire générale au plan, et des représentants du secteur privé, de la société civile et des donateurs.

À l'issue de la mission, M. Mbuyamu Matungulu, chef de mission du FMI pour l'Union des Comores, a publié la déclaration suivante aujourd'hui à Moroni :

« L'évolution macroéconomique a été globalement favorable en 2012. La croissance du PIB réel devrait encore s'accélérer pour atteindre 2,5 %, portée principalement par la construction et les travaux publics, ainsi que la production vivrière. L'économie continue de profiter d'une aide soutenue des donateurs, de l'investissement direct étranger et d'envois de fonds résilients de la Diaspora. En dépit de l'aggravation des tensions sur les prix au milieu de l'année à la suite des inondations qui ont détruit une partie de la récolte agricole, l'inflation en fin d'année devrait être limitée à 5 % grâce à la stabilité relative des prix mondiaux de l'énergie et des produits alimentaires. Malgré une détérioration modérée des termes de l'échange, le déficit des transactions courantes extérieures devrait diminuer notablement pour atteindre 6,9 % du PIB en 2012, contre 9 % du PIB en 2011, du fait d'une forte augmentation des transferts publics, y compris dans le cadre du programme de citoyenneté économique. En conséquence, les réserves de change brutes augmenteraient pour probablement atteindre l'équivalent de 7,2 mois d'importations.

« Le rééquilibrage du budget se poursuit : les autorités devraient dépasser l'objectif fixé pour la mobilisation des recettes publiques en 2012 et la masse salariale devrait être mieux maîtrisée à la suite du recensement de la fonction publique effectué en 2011. En excluant les recettes exceptionnelles au titre de la citoyenneté économique, qui sont estimées à 3,1 % du PIB, le déficit budgétaire primaire devrait tomber à 0,9 % du PIB en 2012, contre un objectif de 1,1 % du PIB dans le programme et 1,4 % du PIB en 2011.

« La mise en œuvre du programme de réformes structurelles a été satisfaisante dans l'ensemble. Tous les repères structurels pour la période prenant fin en septembre ont été respectés, sauf un. En particulier, le parlement a approuvé la loi portant création de la nouvelle Administration Générale des Imports et des Domaines, et les autorités ont nettoyé les listes de la solde en suivant les conclusions du recensement de 2011. En outre, avec l'assistance technique de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement, les autorités ont achevé une étude de faisabilité sur la mise en place d'un système informatisé intégré de gestion des finances

publiques. Cependant, la mise en œuvre des cadres organiques de la Fonction Publique récemment approuvés par le parlement a été repoussée au début de 2013, les autorités s'employant à résoudre divers problèmes techniques y afférents.

« Avec l'assistance technique de la Banque mondiale et de la SFI, les autorités ont actualisé leurs stratégies de réforme des services d'utilité publique. Conformément à ces stratégies, les autorités ont lancé un appel à manifestation d'intérêt pour la mise en place d'une expertise extérieure efficace dans la gestion de la Société nationale d'électricité (MA-MWE), et ont approuvé un plan social pour Comores Telecom, ce qui ouvre la voie au lancement longtemps attendu d'un appel à manifestation d'intérêt auprès d'investisseurs potentiels. Dans le secteur financier, les autorités parachèveront bientôt la restructuration de la Banque de développement des Comores en véritable banque commerciale privée. Pour ce qui est de la réforme de la Société nationale des postes et des services financiers (SNPSF), il s'agit principalement d'établir une stratégie visant à séparer les fonctions postale et bancaire, cette dernière devant être cédée à un partenaire étranger important.

« Du fait des réformes en cours dans la gestion des finances publiques, ainsi que dans le secteur financier et dans les services d'utilité publique, les perspectives macroéconomiques à moyen terme sont favorables. Sur le front budgétaire, les réformes contribuent à consolider la viabilité des finances publiques et à se donner les moyens d'accroître les dépenses dans les infrastructures et d'autres dépenses de lutte contre la pauvreté; un renforcement de l'efficacité des services d'utilité publique améliorerait le climat des affaires et de l'investissement, ce qui placerait l'économie sur la voie d'une croissance vigoureuse et soutenue. Les autorités ont fait part de leur détermination à accélérer ces réformes : elles ont pour objectifs en 2013 d'impliquer effectivement le secteur privé dans la gestion de Comores Telecom et d'apporter des changements importants à la gestion de MA-MWE et de la Société comorienne des hydrocarbures (SCH).

« Si le programme de réformes continue d'être appliqué rigoureusement, la croissance du PIB réel pourrait s'accélérer à 3½ % en 2013 et le déficit budgétaire primaire pourrait être limité à 0,9 % du PIB, les recettes publiques avoisinant 15 % du PIB. Parmi les risques pesant sur les perspectives figurent une nouvelle détérioration de la conjoncture économique mondiale et des retards dans la mise en œuvre des réformes macroéconomiques et structurelles qui ont été arrêtées.

« En collaboration avec les services de la Banque mondiale, la mission a examiné les progrès accomplis en ce qui concerne les conditions à remplir pour atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE. Il s'agit de mesures visant à favoriser la stabilité macroéconomique, à améliorer la gestion des finances publiques et la gouvernance, à améliorer la santé et l'éducation, à soutenir la croissance et à améliorer la gestion de la dette. Les progrès seront globalement satisfaisants lorsque l'appel à manifestation d'intérêt auprès d'investisseurs potentiels de Comores Telecom sera lancé dans les semaines à venir. Ce qui faciliterait l'accès du pays au point d'achèvement de l'initiative PPTE, lui permettant de bénéficier de l'intégralité de l'allègement de dette de la part de ses créanciers.

« La mission est parvenue à un accord global ad referendum avec les autorités sur un programme économique pour 2013 qui pourrait conduire à l'achèvement de la quatrième revue de l'accord au titre de la facilité élargie du crédit et permettrait aux Comores d'atteindre le point d'achèvement

de l'initiative PPTE. Cet accord sera examiné par la direction du FMI, avant d'être soumis à l'appréciation du Conseil d'administration du Fonds.

« La mission remercie les autorités comoriennes de leur hospitalité, ainsi que de l'esprit d'ouverture et de franchise qui a marqué les entretiens. »

¹ La facilité élargie de crédit (FEC), qui a remplacé la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) comme principal outil dont dispose le FMI pour apporter un soutien financier à moyen terme aux pays à faible revenu, est caractérisée par des plafonds d'accès plus élevés, des conditions de financement plus concessionnelles, une plus grande souplesse dans la conception des programmes qu'elle appuie, et une conditionnalité à la fois plus simple et mieux ciblée. Le taux d'intérêt des financements accordés au titre de la FEC est de 0 %, avec un différé d'amortissement de cinq ans et demi et une échéance maximale de dix ans. Le FMI revoit tous les deux ans les taux d'intérêt de toutes les facilités concessionnelles.

Annexe 4 : Évolution récente des principaux indicateurs sociaux, macroéconomiques et financiers

Indicateurs sociaux	Comores		Afrique	Pays en développement
	1990	2011 *		
Superficie (000 Km²)	2		30 323	98 461
Population totale (millions)	0,4	0,8	1 044,3	5 733,7
Croissance annuelle de la population (%)	2,4	2,6	2,3	1,3
Espérance de vie à la naissance -Total (années)	55,6	61,1	57,7	77,7
Taux de mortalité infantile (pour 1000)	91,9	65,8	76,0	44,7
Nombre de médecins (pour 100000 habitants)	11,3	15,0	57,8	112,0
Naissances assistées par un personnel de santé qualifié (%)	...	61,8	53,7	65,3
Taux de vac. contre rougeole (% d'enfants de 12-23 mois)	87,0	72,0	78,5	84,3
Taux de scolarisation au primaire (% brut)	85,8	104,3	101,4	107,8
Ratio Filles/Garçons au primaire (%)	70,1	92,0	88,6	...
Taux d'alphabétisation (% de la population >15 ans)	...	74,9	67,0	80,3
Accès à l'eau salubre (% de la population)	87,0	95,0	65,7	86,3
Accès aux services sanitaires (% de la population)	17,0	36,0	39,8	56,1
Valeur de l'IDH (0 à 1)	...	0,4	0,5	...
Indice de pauvreté humaine (IPH-1) (% de la Population)	...	20,4	33,9	...
Indicateurs macroéconomiques	Comores			
	2000	2009	2010	2011
RNB par habitant, méthode Atlas (\$ courant)	380	740	750	...
PIB (Million de dollars courant)	202	525	531	633
Croissance du PIB réel (% annuel)	1,7	1,1	2,0	2,0
Croissance du PIB réel par habitant (% annuel)	-0,9	-1,5	-0,6	-0,5
Investissement intérieur brut (% du PIB)	10,1	13,8	13,8	13,8
Inflation (% annuel)	5,9	4,8	3,8	1,9
Solde budgétaire (% du PIB)	...	0,6	7,2	-0,1
Commerce, Dette extérieure & Flux financiers	2000	2009	2010	2011
Variation en volume des exportations (%)	-2,6	54,8	16,9	3,3
Variation en volume des importations (%)	2,8	10,9	2,1	0,1
Variation des termes de l'échange	58,8	53,8	-1,8	-7,0
Balance commerciale (Million de dollars E.U.)	-30	-151	-158	-200
Balance commerciale (% du PIB)	-14,7	-28,7	-29,8	-31,6
Solde des comptes courants (Million de dollars E.U.)	0	-39	-46	-49
Solde des comptes courants (% du PIB)	-0,2	-7,4	-8,7	-7,7
Service de la dette (% des exportations)	4,7	10,5	11,7	10,4
Dette extérieure totale (% du PIB)	90,3	52,5	49,6	42,9
Flux financiers nets totaux (Million de dollars E.U.)	-2	44	70	...
Aide publique au développement nette (Mn de dollars E.U.)	19	50	67	...
Investissements nets directs (Million de dollars E.U.)	0	9	9	...
Réserves internationales (mois d'importations)	6,0	4,5	4,0	...

Source: Département de la statistique de la BAD (Dernière mise à jour mai 2012)